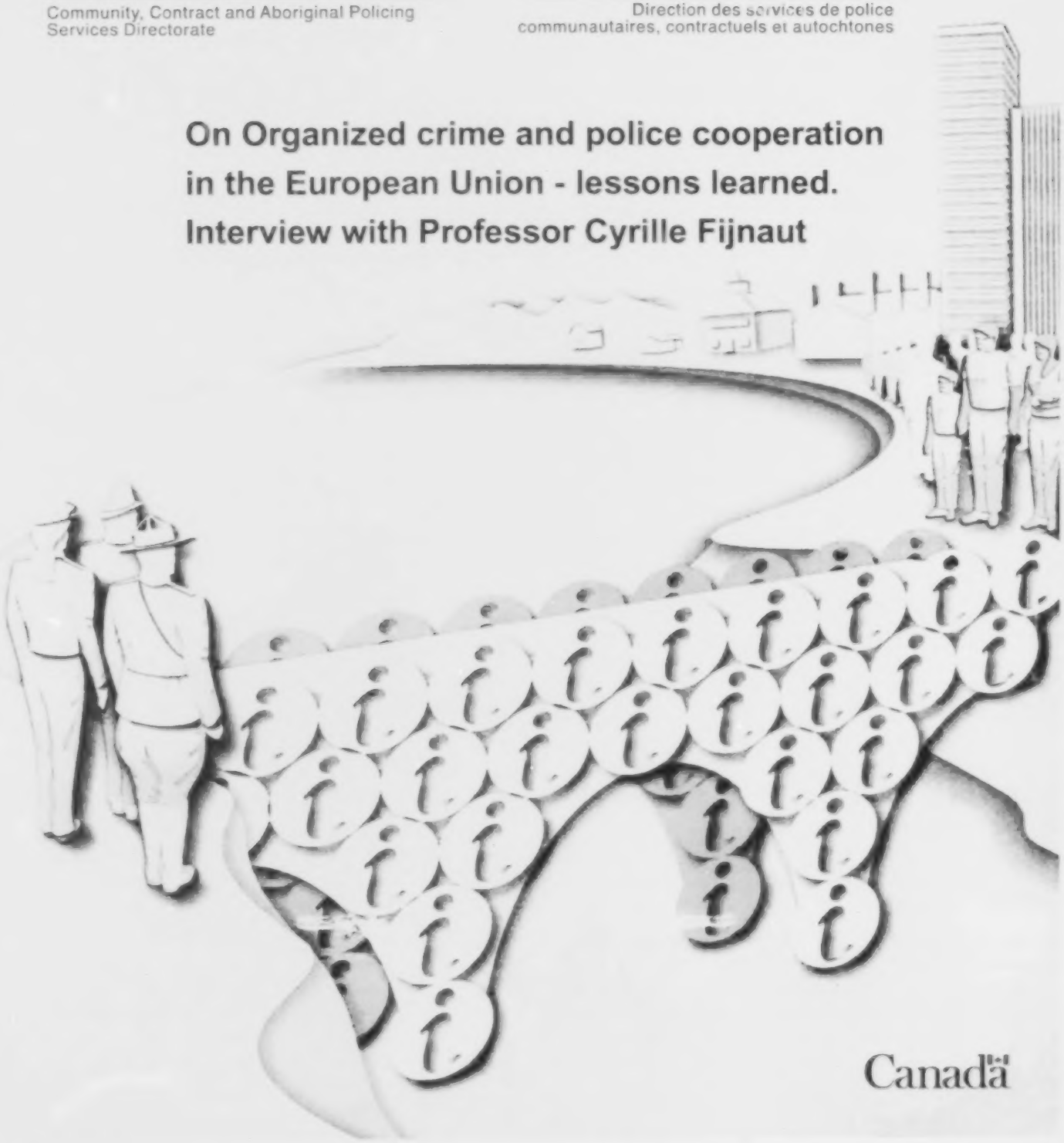
Royal Canadian Mounted Police
Gendarmerie royale du Canada

Research and Evaluation Branch
Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate

Sous-direction
Recherche et Évaluation
Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones

On Organized crime and police cooperation in the European Union - lessons learned. Interview with Professor Cyrille Fijnaut



Canada

104-02092/

On Organized crime and police cooperation in the European Union- lessons learned. Interview with Professor Cyrille Fijnaut.

by

Marcel-Eugène LeBeuf, Ph.D.
Royal Canadian Mounted Police

Research and Evaluation
Community, Contract and Aboriginal Policing Services
Royal Canadian Mounted Police
Ottawa

2003

The views expressed are those of the author and are not necessarily those of the Royal Canadian Mounted Police or the Government of Canada.

Available on the Internet at : www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/research_eval_e.htm

Introduction

Professor Cyrille Fijnaut is one of the leading figure in Europe with regards to many policing issues among them, police cooperation in Europe and organized crime. He has published in many journals and have been involved in enquiries Commission as head of research.

Professor Fijnaut is currently serving at the katholieke Universiteit Brabant/Tilburg University in The Netherlands and professor at Katholieke Universiteit Leuven/K.U. Leuven in Belgium. He is also visiting professor of law at New York University School of Law, Global Law School Program.

We conducted an interview in his home in Tilburg in June 2002.

Interview with Professor Fijnaut

Question: Organized crime in Canada is one priority for the Federal Government and law enforcement agencies. An other major issue is the border. I would like to know how do you consider border issues within the context of the European Union?

Answer: Let me start with the border control issue. If you look at the European side of it, looking at Europe and the borders between the European countries we still have controls there between the member states. Look at Belgium and France, and Belgium and the Netherlands. e.g. Border control is an important issue. I have moved around for 30 years. One could easily make the case that although we had in the part in theory very strict border controls, that their volume and intensity was very limited and people could easily cross borders. And the flow of people was no problem at all. The main restrictions were related to the transportation of goods and to some extent capital and services but when it comes to the movement of people I would say that long before the Schengen initiative (1985) the borders didn't hamper no way anymore. Of course member states still had a duty to establish border controls and from time to time they did this . Of course you saw sometimes customs people and national police checking people at the borders. It was particulary the terrorism problems of the 70's however , that raised the issue to what extent do we have to cooperate to overcome the lack of border controls. Because the 70's Europe was to some extent a highly violent area. You had terrorist groupings in Germany, Italy, France, Spain. So the problem that if the German Police was quite successful on German territory their success was really limited by the fact the members of the Army Fraction could easily cross the borders to Belgium, the Netherlands and France and escape the German authority. The success of the containment of terrorism was in this way very limited. They could not control the border. Then they came to the question: should we reinforce the borders, up to an iron curtain between the member states? That is not what we want! We just want to open them on the whole Western European territory and to build up an integrated market. That means not only the flow of people should be facilitated but also the flow of capital, of services and goods.

To rebuild border controls would have been completely in contradiction, with the development of the European community at that time. Germany in the 70's tried to find a solution out of this dilemma by making bilateral conventions with Holland, Belgium; with France it was difficult.

Then we come to the end of the 70's and the beginning of the 80's. We got their papers published by the European Commission, saying now take the whole European integration a step further should build up the integrated internal market. In 1984 Germany and France said we will support this, but we need flanking measures in regards to immigration, customs, police and judicial cooperation. In 1984 -85 they concluded together the Benelux countries the Schengen agreement. This agreement is the basis of a lot of the developments later on in the last 15 years in the framework of the European Union. In this agreement you find starting points and ideas or rather intensive police cooperation even the idea to build a central common police institution to support mutual cooperation in the drugs field, and far reaching proposals, in the field of immigration and customs and in some minor other fields. The Benelux countries jointed this initiative, because they were afraid that otherwise a lot of problems would come to the Netherlands. Besides: The Benelux convention already had led to the abolishment of border control, and facilitated the flow of people and transportation a lot. What Germany and France were doing in1984 is what the Benelux countries did exactly in the 50's. That explains why the Schengen secretariat was established in the Benelux Secretariat.

We have the Schengen Agreement in 1985 and then we got in1990 the Schengen Convention. This convention is to a large extent limited to police and judicial cooperation and only to some extend to immigration and custom issues. The reason for that is that between 1985-1990 the European Community took such a huge development that a large number of the issues of the Schengen Agreement of 1985 were taken over by the European Community. So the Schengen Agreement got more limited to the main issues of police and judicial cooperation. In comparison with the part was that was an enormous step forward. For the first time we got an integrated framework for police and judicial cooperation. In the past you had (judicial) mutual assistance treaties in the field of criminal matters but police cooperation was to a large extent based on

informal agreements and diplomatic letters and/or a few clauses in bilateral or extradition treaties. It was a very confusing thing. With the Schengen application convention we got for the first time an integrated framework for police and judicial, and customs cooperation to some extent.

Second, in the past police cooperation in Western Europe was for the most part limited to the exchange of information, although in some part of Europe one found provisions regarding hot pursuit. Now, with the Schengen Application Convention we got a formal system for exchange of information, the Schengen info system. But in addition to this a number of very operational forms of police cooperation: cross border surveillance, hot pursuit and controlled deliveries. In 1985, they also talked to build a police institution to support the intergovernmental mutual cooperation. That idea was not taken over in Schengen. There are no Schengen institutions. It is all based on mutual cooperation. There was only a secretariat just to move things going. The police institution that "Schengen" talked about has evolved into Europol, one could say. That idea was taken over in the negotiations on the Maestricht treaty and included in Chapter VI - Home affairs and Justice. So the Maestricht treaty contains this provision. And we got a convention in 1995 on Europol.

Europol is predominantly limited to the exchange and analysis of information. It has no operational powers and no executive duty whatsoever. Many members states heavily opposed to a FBI like police institution for several reasons. For historical reasons: some people said when we have had an operational police force it was always in time of dictatorships like France under Napoleon and Germany under Hitler. So, we do not like an operational European police. Others made the case that the FBI is not what suits the European context and do not refer to the FBI: it is in a completely different constitutional environment.

In summary: the member states took on the other hand border measures by intensifying the modalities for operational police cooperation (cross border exchange of information, controlled deliveries, cross borders surveillance) and by establishing Europol on the other hand. Schengen started with five member states and now it has 13 and Great Britain and Ireland want to join partly the Schengen initiative. Europol should in some way or another get connected with the

national, local and domestic police forces more operationally, some say, in the member states. It is for the rest important that in the Amsterdam Treaty, the revision of the Maestricht Treaty, Schengen has been integrated in the European Union. This means that the Schengen Initiative and the Europol Initiative now have been brought together in the same framework. Now we get discussions on the extent to which the data base of Europol can be connected with the Schengen information system or to what extent we should to integrate both initiatives?

Question: Do you think one day Europol will become a operational?

Answer: it is a complicated issue. The Amsterdam Treaty gives Europol the possibility to join multi-national task forces in the field of organized crime which means that at a given moment the Europol convention will be revised under the impetus of the Amsterdam Treaty. Now we have discussion to what extent the Europol Convention has to be revised. Part of the discussion is related to the supervision of these task and particularly of the Europol participants in all this. You see nevertheless that Europol is coming down to the police forces in the member states.

Question: What kind of relationship does Europol have with the law enforcement agencies from different member states. Is it a supra law enforcement body- do they look only at collecting information and intelligence to make sure there is a free flow of information. How do they connect. These questions are asked by police officers in the street.

Answer: Europol was born in an adversarial political climate. Not all the member states liked the idea of Europol. That is why its task is so limited. On the other hand it was an enormous step forward to have a European police institution on a democratic footing; to that extent I was a supporter of it. It was the first time that democratic states themselves supported this initiative. That was a breakthrough in Europe. The problem is that if you look now at the Europol Convention it is something as a linking pin between national member states but it is very difficult for both sides to develop this connection. Police officers in the member states and especially CID's quite often ask the question: what is the added value of Europol? They are not

involved in operational matters. We just want a body to help or to support the organization of our operations. Europol, as it is now, is just a more complicating factor. And we have already to cope with so many obstacles in international operations. Europol has no added value and it can't easily have added value because it is not involved in domestic police operations. Police officers are not thus that much willing to share information with Europol because it makes no sense for them. So Europol to some extent hopes that the possibility to join multi-national task forces will stimulate in any case the flow of information between Europol and the member states.

If it comes to specific issues - and they demonstrate best what is going on - we could discuss the issue of the Euro against counterfeiting protection. Europol got quite an important role in this field. How can you do that? First of all you need information about counterfeiters and about their objectives. So apart from the technical issues, the member states established an expert group in Europol and they indeed sent some of their best experts in counterfeiting to Europol. What happened was that the old boys network was to some extent combined with the formal procedures of Europol. What happened was these old boys ran to the member states and to the other old boys and said just get us this information; we need it. They organized the whole thing in quite an informal manner and then they used the Europol channels to formalize, to whitewash so they say, the information they collected in the member states. People have told me they have never seen an evaluation. It has gone however quite smoothly.

Now in the terrorism case, the members states established an group of terrorism experts. I have heard that they have sent some of their best peoples to Europol in order to collect and analyze information from the15 member states. That is a heavy burden. The willingness to share information was not that great in the past. I get however the impression that when it comes to hot issues member states are more and more willing to bring together in the Europol some of the best experts they have and in this way stimulate the flow of information in the Europol framework. By sending these people they organize themselves to some extent the added value.

Although Europol still has no operational power one should not exaggerate the issue in my view. If you go to Europol, you could say it is just Europol. What is Europol? The hart of Europol is a collection of liaison officers, but that means that all these officers are connected immediately, in one minute, by telephone, fax, by e-mail with the operational forces in the member states. So the whole distinction between operational and no operational powers is, I would say, to some extent a quite superficial distinction, nice for lawyers, but if you go to practice and speak to police officers involved in these things then you see that it is perhaps not the biggest issue here. The main issue is to what extent member states, police forces and task forces accept Europol and see it as a added value to take on board the Europol cooperation mechanism.

Question: Would you say that the legitimacy question of Europol is not important because it is not the point of the discussion.

Answer: In the 80's the legitimacy issue was: can we have such an awful thing? It was political problem of legitimacy. It was a big issue, a very controversial issue. I must say I supported it at that time, however more or less these days everybody agrees about it. The Interpol mechanism is not suited for us. We organized in July 2001an interparliamentary conference on Europol in the Hague. We had members of parliament of all the member states and there were 3 days in Europol. They visited Europol. They could see it. They could speak with everyone. They came to the conclusion that it is a shame that police forces in our member states don't use this mechanism. That was the final conclusion.
Quite amazing. They are mostly supporting it now and want Europol to be developed into a more operational mechanism, now they know what it is. The political legitimacy of Europol in my view - apart from some radicals or left wing people - is not a real problem anymore. The problem now concerns its operational legitimacy. That is clearly linked to its efficiency and its effectiveness. And they have everything to do with the added value discussion. For example there is the big issue of the ecstacy production. The Dutch ecstacy is exported all around the world because of their fine quality. These days there is more cooperation between the Dutch Special units and Europol. Europol has the communication system and the liaison offices. So

you can limit a lot of your Europol international communication burden just by cooperating with Europol. Now they see the added value. That is what I see step by step just more, but always linked to specific problems. So more and more people get convinced of the advantages of the Europol mechanism.

And please don't forget: the convention was only ratified by all the member states in 1999, but We are talking about Europol for 15 years. It only became fully operational in 1999, only 3 years ago. To that extent it is a wonder that it is überhaupt functioning.

Question: Still police officers are not allowed to enforce law in other member states where they come from. A police officer from France can't enforce the law in Belgium. Will the regular group involved in organized crime and you know they are set up in a city , ...

Answer: I am just writing a long piece about the position and tasks of foreign police officers in the field of criminal investigation on the territory of other member states. Under the impetus of all the international initiatives police officers are crossing the Dutch border all the time, in a quite massive manner. Of course the starting point is they do not have any power on dutch territory. They cannot enforce the Dutch laws , impossibly. On the other hand if you see what is going on these days. The hot pursuit was always the traditional thing. Here in the Netherlands you have, however, also 5 Schengen cross border surveillance units. They have their counterparts in Germany, France, Belgium, the United Kingdom etcetera. So, Belgium surveillance teams come to the Dutch border, inform contact the points in Belgium in the Netherlands, hand over the surveillance to a Dutch Schengen surveillance team and this continues the operation. Usually a Belgium police officer just joins the Dutch team He goes into its car, because he is not familiar with the situation, and the Dutch take over but they don't know who they have to follow. And vice versa. Dutch surveillance officers join the Belgium team on the Belgium territory. They don't have formal powers, can't arrest somebody, cannot seize anything, but they are present and can have influence on what is going on. Take another example, the example of undercover agents, quite important these days. In a small country you

don't have police undercover agents who can only work on Dutch territory. We have just had the case of undercover agents in Rotterdam. They were German and British undercovers. They have worked here for two years and they were working under the responsibility of the Dutch police. They have been just integrated in the Dutch (infiltration) team and they operated under Dutch supervision and with the permission of the Dutch judicial authorities. No problem at all.

Question: Was there a need to make sure that officers from one country could understand the laws from another ?

Answer: It is not a big issue. They just support law enforcement people from other member states. There was an issue here to what extent German police undercover agents are willing and get permission from their authorities to testify in court in the Netherlands? Here you have the whole issue of the protection of undercover agents: to what extent they can dissimulate their real identity and to what extent they have to come to testify if judges ask for or allow for this. In Holland judges are quite strict. Usually undercover agents are interviewed in the pre-trial and testify but you cannot recognize them. Only the investigating judge knows who they are and in any case disposes of the evidence that they are the men they say they are. In Germany, the usual line is they don't testify in court. There you have minor conflicts between Germany and the Netherlands. It has to do with the different legal systems. Up to this moment it has not been a real big issue, despite some rumours and discussions. But in the named case you had 12 undercover agents before the tribunal and you just have to accept this.

Question: One major issue between Canada and the US is weapon. Police officers are not allow to carry their weapon to a foreign country.

Answer: It is an issue here too, but it is no problem. In the Schengen Convention, they allow police officers to take their guns with them. The only issue is they cannot use it only out in the case of self defense. They can carry their gun from one country to another, however. To say that foreign police officers can't operate here in Holland and can't enforce the law, is just not

true. If you take my case of the infiltrators: they enforce Dutch law under Dutch supervision. And if you go to the European Union Convention of mutual assistance, which has been signed in May 2000 you will see that they are really formalizing joint operations and covert operations in this mutual assistance treaty. Now you see all over Europe that the member states are discussing the conditions under which these joint teams have to operate, how they should deal with the issues of powers and governance? They have already operated search joint teams all over Northwestern Europe in many cases, however.

Questions. What are the obstacles that they are faced with taking into consideration that the training is not the same, the power given by legislation is not the same, the incompatibility of the systems?

Answer: I have never seen very good detailed evaluations of joint teams but there have been made some evaluations here along the Belgium-Dutch border. There are sometimes legal issues in the field of power. Most of the time they are minor issues, because they always arrange it in this way that everybody will use his powers in his territory. The bigger problem is priority: to what extent do the authorities want to prioritize a given issue and a given case? That is the first thing. Then you get issues about the organization, the equipment, how many members, for how long will they cooperate? Then you get issues related to the judicial authorities: an investigating judge in Belgium it is quite different from an investigating judge in Holland. How you connect these authorities if a Belgium judge would allow for some operations whereas the Dutch judge could see problems in the framework of the Dutch criminal procedure. It needs a lot of talk and balancing the two systems to bring this to end. Now the number states want to build up a framework for joint teams and say within which limits such teams have to be established.

For the rest there is a close connection between cooperation and legal harmonization organization. If you want to cooperate, to some extent you have to organize harmonization and harmonization to some extend will be the consequence of cooperation. If you are harmonizing systems you facilitate cooperation. It works both ways. Take the example of undercover

agents. Already in the 60's police officers in this part of Europe came to the conclusion that sometimes they needed e.g. French undercover agents in the Netherlands and vice versa. So what it did was two things. First they made a memorandum of Understanding saying that within these conditions we will support each other and send undercover agents to another country. And the second thing is also very important: we will organize common training courses and we will conceptualize our tactics as much as it is needed to cooperate on foreign territory.

Question: I find you are touching here on something that is extremely important and that most of the time now discussing in papers, that the human side of it . In fact, in JFO capacity participants come from different backgrounds with different pasts experience to come together and work as a team. In the past in joint teams work, one of the obstacle seems to be : Who gets good publicity for what they have done? If you have different law enforcement agencies from different countries, there seems to be only one winner.

Answer: Here we have learned that if you just have one winner, the other time you will also have a looser. So you can only win once because all the other times you will loose. No one will allow this to happen for a second time. If you cooperate a lot you can not work with this maxim anymore. You will always loose or you will loose in many cases, or lose cases that are very important for you. So what you see more and more is member states say we have a common problem and then they have to come to a common definition of that problem. Besides that you have to have a common understanding of the goals, the effects and the end result of the action. You have to have a common understanding of strategies and techniques. Basic is trust. If you say to each other that this is the goal, this is the problem and this is the way to solve that problem, this is our strategy, then it is crucial to stick to these arrangements.

Question: How do you explain that most of the time police officers will agree to work together as long as there is no formal commitment?

Answer: Police officers in general have let's say a pragmatic outlook on the world and they

know that trust is very important and that formalizing things can hamper trust and even destroy trust. You get lost in all sorts of minor technical and financial issues and in the end you have nothing in hand anymore. That is a cultural reason why they say. the culture of the police is "we are all police officers". We know who the enemy is, we know the problem, we know what we want to achieve. Why would it be necessary to write this down in an agreement? It is just creating a lot of problems. They really protect the trustfulness . That is one side of it. The other side is that at the moment you start to formalize this, all sorts of other people have to come in, the judicial authorities, chief constables, they need money, the ministries then come in. In the end you are organizing the bureaucratization of your own investigations, and you are more busy just keeping the thing going than with investigating the case. They have good reasons to dislike the formalization of all this.

Question: I mentioned that there is now the ongoing on integrated border team. I visited one of the teams recently and people are pretty ..... (Could not make it out not clear). We used to work with our colleagues(interruption from the professor) Now it is being formalized and they couldn't understand why overnight they have changed their name and they have now have to officially work with partners that they used to work with informally.

Answer: When the Schengen Agreement was concluded and officials were working toward the Schengen Application Convention many police officers were opposed to it. They said it will destroy our pragmatical approach to these issues. I criticize that attitude a lot. Because in the past the possibilities to co-operate cross border was very limited and it was quite clear that the Schengen Application Convention would open up much more possibilities. In the end, however, they were convinced and supported the Schengen Application Convention. What you see now is that we got a more open formal framework for cooperation and that it is used this a lot, particularly in the field in exchange of information cross border surveillance and controlled deliveries. What was also amazing, using these formal mechanisms has stimulated informal cooperation enormously because by doing all this, police officers come to know each other. In addition one shouldn't forget that cross border operations most of the time are quite costly. They

ask for investments of money and people. They don't want to convene directly formal agreements. Before they step into this, they want to prepare everything at an informal level. Just to do it in a formal way is really nonsensical in my view. If you have for example a request for cooperation, in a complicated case, it would be quite stupid that the Dutch police officer or Dutch prosecutor would write up a request from mutual assistance not knowing what exactly is needed in the other country, what it means for the police and the prosecution service to get that support and their conditions. What you see in bigger cases is that the prosecutors and police officers go to Belgium, France, Italy and Germany to discuss in an informal manner with their future counterparts how they should formulate their request for assistance. And when they agree upon that, in a informal pragmatic manner, then they only send out the formal request.

Question : Don't you think that formalizing a process means that there has to be some kind of control mechanism or accountability with regards to join forces at a national level? Who is going to understand what the partner is doing with respect to organized crime?

Answer: I am not opposed to a formal framework, because I have seen it opens up much more possibilities and it stimulates informal cooperation to the extent that it is necessary. All police officers in any case, as long as we have democracy here, know that informal cooperation makes no sense in the end. What can you do with informal knowledge? Nothing, you can only use it to steer your cooperation, but in the end you need to arrest someone. Or you need to collect evidence in order to make your case. All more or less intelligent police officers know that informal cooperation, is really needed. They all are aware that in the end you have to formalize it and to bring it forward before the judge. You can say you have informal and formal cooperation. I would say most of the time formal cooperation is just the final piece of what has started in an informal manner. That is indeed under the rule of law the only possibility. Even if a police officer knows a lot about what is going on, if he cannot make a case, it means nothing. It is completely useless knowledge. It means nothing - I see a lot of cooperation with special teams in this part of Europe, of course they all understand this: they work together in an informal manner, but they all know that in the end it has to be put in a formal manner and being brought

by a prosecutor before the judge. There is always a moment of accountability in the legal framework.

Question: In the EU context what does sharing of information mean for police officers with incompatibility of technology, but also when you have to start sharing the power of having good information?

Answer: The Schengen Information System is just a different issue. The Schengen Application Convention identifies exactly what can be given in. That comes to the sharing of information particularly in cases of organized crime or serious crime or terrorism. That is a difficult issue. I would say people are just complaining about it and talk a lot about it. Detectives and investigators, however, have quite often very good reasons to keep their information with them. Particularly if the system where they have to work with is not a secure system and doesn't guarantee secrecy. There are very good reasons to keep it secret, because if you give your information to people who don't understand the problem, to people who have complete different interests or to people who talk too much you could e.g. risk the life of your informers. So most of the time police officers have very good reasons to keep the information to themselves or limit its circulation to just a very small circle of colleagues. These are very legitimate reasons for them. But that is at the same time also a big problem. In the end you cannot share information.

In the Netherlands which have quite a complicated police system. The Dutch police consist now of 25 regional force, 1 national force and then we have the Gendarmerie and we have 4 regulatory bodies that they dispose of investigative powers. In a small country it is highly divided system. How can you share all the information even if you would have the technology to do it? The technological issue is still an issue, but the forces now are willing to build a system that would make it possible easily to exchange all the information they have.
Every force has its own data system. Under specific conditions also prosecutors can have access to these police data systems. How can we connect now these data systems? How this could happen? It will be nonsensical to give access to these systems to all police officers. So there is a

whole system of entrance. You need a special licence of permit to enter specific paths of that system. That leads to a situation wherein for example information given in by informers or resulting from secret operations can be accessed only by a few persons. That is most of time crucial information. You should share this in time but that doesn't happen here up to now always. How could we arrange for that? Probably we will bring in detectives familiar with these systems, with the information in those systems, and put them together in national groups. If there is a demand for the given piece of information they will relate back to the regional forces. Specialized, qualified detectives, who will ask needed questions: what is the reason why you ask for this information? Is this a legitimate question? If it is a legitimate demand for this information we will see if the information we have is indeed the information you are asking for. So they will check the connection between the question and the answer. If there is relevant information, they will see under which conditions that information can be shared viewing all the interests at stake. That is now being discussed. That could perhaps be a way in dealing with this. And that system has got a good start under the pressure of the terrorism cases. Because in the wake of the Sept 11th attacks, there has been built up in time a system where information collected by regional special units is immediately connected to a special national unit. If they want to exchange information it has all to go via this national linking system. They not only evaluate and assess the information as such, but also question why and who will get that information in the forces? For what purpose and in which framework? So the whole idea is that the force that has the information remains the owner of the information and he only in the end can decide upon the use of it.

Question: George Kelling once said: police officers don't share information because they have nothing to share.

Answer: He likes provocative things. I did a research for the Belgium parliament on one of the most awful cases in the country. I had access to all the files on these bandits who really terrorized Belgium in the 80's. In charge of a Dutch parliamentary inquiry and I did research on organized crime in 1995 - 96. I had access to all the information in the Netherlands. So

responding to that provocative statement, I would say on the one hand all the police forces these days have much to much information. I have seen massive amounts of information collected by police officers in many ways and the biggest problem is sometimes to select the relevant information. That I guess, is also one of the biggest problems in the US. They are overloaded by information. They could share a lot but it would make no sense. On the other hand sometimes police forces let the most relevant information as the result of lack of investments in the right direction in relation to the problem. I have seen this. If you don't make a priority of the traffic of drugs you have of course no information on it. If you are not interested in organized crime problems in a given field, e.g. the illegal trade in small arms, of course you have no relevant information. So just to say they don't have relevant information is a nonsensical observation in my view. You should say what are we expecting from our police forces, what are our priorities, what are the main goals and then you will see that they will get the information.

Of course if you have secret police files and data systems, and the access is too difficult, of course police forces can use this secrecy to cover up their non-knowledge on issues because then they have a monopoly. And I have seen examples of that, so I am not naive in this. They just can cover up that they don't know anything. You know that someone in Germany 30years ago, said that the strength of intelligent services is exactly that nobody knows what they (don't) know. And that is partially true.

In the research for the Belgian parliament I saw in the end there was a dirty war between the Gendarmerie and the Judicial Police. Members of the last-named force were not just not sharing information but they were operating against the Gendarmerie saying that some of its members were the suspects in this case. The issue of not sharing information in other words is not only related to the security of informers and to the interest of proceedings, it also has to do with trust, with (images of) integrity. Sometimes institutions have conflicts, and in order to prevent that the other could take the flowers as they say in Belgium, they are not willing to share information. So the whole issue of sharing information has of course also a very important institutional side. If you are building up a conflictual policing system that is of course guarantee that you will have

big problems in sharing information.

Question: With regards to organized crime one of the problems we have now is to try to understand the impact of organized crime in Canada. There is an ongoing task for researchers from different departments working on this issue. As you have mentioned, and wrote in your articles, what is organized crime and the second thing is once you come up with a definition, it is not only legal then the issue is how do you measure the impact of something that is difficult to define?

Answer: It is like in the terrorism case. If you are not focusing on terrorism you will not have data. If you don't have data it is very difficult to define the problem. The support of academics is very limited in general because they can collect relevant data most of the time only from open services. The criminal process has two functions in this regard. On the one hand you collect evidence with a view to the trial but the important intelligence function of the criminal process is to get an insight in to what is going. I defend always the position that criminal cases are like looking glasses into the world of organized crime. That is the only way to look in-depth into this problem. So only by making cases you can collect relevant data. And relevant data can stimulate criminal cases so you get more or less a circle. You make cases and these cases teach you about the nature and extent of the phenomenon and teach you how to deal with it. By doing so you can make more relevant cases than in the past.

Question: How do you make your case then, you focus on specific groups, on criminals organizations , on individuals?

Answer: To show this I learned a lot about this in New York City. I was advises of the Dutch Minister of Justice in the 80's here and then we got for the first time the discussion: do we have an organized crime problem? Some people said "no that is not our problem. That is a problem in Sicily, China, in Japan and the big cities in North America. Not here." So what is organized crime? This leads to a discussion of how we define organized crime. But on the other hand one should not only discuss but also do things and see to what extent we have problems related to the

definitions. Indeed, the definition of organized crime is a problem. Generally I always make the distinction, between 2 main forms of organized crime; the first is the delivery of illegal goods and services on black markets it may be drugs, weapons, diamonds, people. If this is being done in a more or less organized manner and that is the only way to deliver goods and services, you are near the field of organized crime. The other main form of organized crime is the illegal control of legitimate businesses. If you control parts of the construction or transportation like in New Your City or waste disposal, if you can build up a monopoly in such industries by intimidating, by corrupting officials, by intimidating competitors and if necessary by killing them, then you have a racketeering thing, illegal control of legitimate businesses. That has always been my perspective on organized crime and it goes without saying that they may be inter-connected: people can make money on the black market and invest it in illegal control on legitimate businesses. People are involved in loan sharking and in the end they will say get me a part of your company. Most of the time, if they are organized criminals they will stick to their business. So they try to corrupt people, to intimidate competitors and so they build up a monopoly in a given market.

Question: They have to enter into the legitimate market in order to spend the money that they have. Don't you think so?

Answer: Of course and if you have a legitimate market it can also facilitate your operations on black markets, for example drugs. To that extent they are related to each other. If organized crime means delivery of illegal goods and services on the one hand and illegal control on the other hand, the Dutch approach has been most of the time that if you define the problem in this manner then your second problem is who is really powerful in those black markets? Who tries to get control on the legitimate businesses? And to know this "who" you need intelligence. The first thing you have to do is build up your intelligence capacity, officers who get familiar with these markets, who get familiar with the structures and mechanisms of these markets, and they in the end will detect the groups or networks or families who are important in these markets, if there are any. The whole discussion we still have in Europe is to some extent - but not that much

in the Netherlands anymore - that we started to count any group with more than 3 people as a manifestation organized crime. I must say to find this a rather ridiculous approach. If you look at organized crime groupings and people who are involved in black markets they really built networks. Counting means nothing in this regard. It would be very simple for me and for special detectives in the Netherlands to list 10,000 people but it means nothing if you don't know how they are organized, who is steering what? how they can get the money? which people are really central among these 10,000? why is this man more important than the other one? Is it because he has access to money, to knowledge, to people who control boats or housing, has contacts overseas in the production countries or in the delivery countries. That is one of the focuses we have in a new report on organized crime that will be published in a few months in the Netherlands. What makes a man in this field important? In order to know that you have to collect intelligence. What you need is a very qualified intelligence operation. That is the only way to know this. The next step is just to make cases, to that extent the police just have to pull themselves up by their own boot strap. That is the only way to do it.

That is the approach we see here in the Netherlands these days. For example we have 6 more or less qualified supra-regional teams in the field of organized crime. Every year the prosecutors and the police chiefs come together to assign cases, but which cases? So they ask from the regional forces and these special task forces, that they present a general analysis of the organized crime situation in their part of the Netherlands. These reports are brought together at a national level. They could perhaps make up 60 cases in the field of organized crime . We have, however, only the capacity to deal with 20 cases a year, even if you have 600, 700, 900 detectives. So they have to select your cases and of course must ask questions on the evidence there is, the impact of these people on the black market? their role in relation to other parts of the country? the social damage they really can do? To what extent they support or protect other criminal activities or low level crime problems in a given city or area? That is an ongoing process. What is going on now is a discussion on how this process can be harmonized, so that all the police forces and these special task forces will analyze the situation in their part of the Netherlands or in their fields of organized crime in the same manner so that these annual reports, these

intelligence reports, can be easily integrated at the national level to facilitate the selection process of people and groupings or networks who really matter in black markets.

Question: The prominent view in Canada on organized crime is that organized crime is mostly made of Asian groups, the Italian, the Mafia, the east European, outlaw motorcycles gangs. What do you think of this view?

Answer: First of all if you have all sorts of groupings, the question is the distinction between an organized criminal and a non-organized criminal? When can we say something is organized crime or not. In my work for these committees of inquiry I always stuck to a quite limited definition, saying if you have to do with organized crime, corruption in the end is not the most decisive distinction, because also in corporate crime and in professional crime you will sometimes have corruption cases. So, corruption is not really a distinction. The basic distinction between organized criminals in comparison to e.g. corporate criminals is there willingness and their capacity to use violence, intimidation, up to killing you. That is the first part my answer. The second part relates to this distinction among groupings of Italians, Asians, and so on. To some extent it still makes sense. You see it in the Netherlands too. Some of these organized crime groups, they are quite limited to the ethnic, or geographic entities. But the conclusion in our last report for the ministry of Justice two years ago was - after studying many, many cases - that ethnicity or nationality in itself is not so decisive. Organized crime has everything to do with trust. If you have an illegal operation of a large scale, the only mechanism you dispose of to keep control and to be successful is trust and - if you don't have trust - you have still violence. But the trust is the main thing. And so it is not that much ethnicity or nationality that is important but the trust issue is important. If you have Turkish heroine traders, most of the time you see they come from the same region. They are even family members. But is not that the family as such is that important, but the trust issue is so important. If they are family members, they can trust each other, and can be successful in a risky environment. So to that extent, let's say has the ethnicity distinction lost a lot of its importance. Even, on the case of Chinese organized crime the only rational is that they can trust each other, because they come from the same region, speak

the same language, have social ties.

My third remark is that what we see here in the Netherlands and Belgium, over whole western Europe, we see more and more that organized criminals cooperate and integrate operations. Some time ago we had a very serious open case of trade in human beings. The case started in the Netherlands; sixty Chinese people were brought over to the United Kingdom. If you look to the details of this case, you will see that Chinese people were involved. The biggest man in Rotterdam however was Turkish, he organized it. And the drivers were Dutch. And if you look at it from an entrepreneurial viewpoint it makes a lot of sense because it would be quite stupid when a Chinese driver would bring the lorreys from the Netherlands to England. That is the best sign to say to the outside world that something ver unusual is going on. So that is why ecstacy producers hire grandparents and children to bring ecstacy to the United States.

Question: Criminal organizations establish partnership from time to time, to make sure that they can than take the drugs from south America and bring it to North America.

Answer: In the past the police saw organized crime as a reflection of the police organization- as stable and, hierarchal, organisations. That is a nonsensical thing. That image is really false.

Question: And at the same time it makes life difficult for researchers would like to try to develop an understanding of what the impact is in a country.
Because than it is not only the Asians who take from the poor and give to the rich. In the meantime beat up a lot of people.

Answer: We have also just had this discussion, you know, in Central Europe, Eastern Europe, Western Europe, and I wrote a lot against that. Western European politicians are saying that the organized crime problem come from the East, but in all the cases I have seen - and I saw a lot of cases in trading human beings, stolen cars, arms - most of the time you find cooperation between Dutch, Belgian, German and English criminals cooperating with Russians or Yugoslavians and

Slovaks. And quite understandable, these people don't know the languages. They are not familiar with our legal systems. They don't know where they can't get support. So they are really in need of each other. These are all cooperative mechanisms. They are not solists who can just organize illegal things in the whole world - it is impossible. It's a naive idea.

Question: They assume in one way a leadership in their business. They develop a business as regular businessman. They open new markets. They cooperate when they have to and they get involved in many different areas

Answer: You see that if you look at the history of the mafia in NY. They operate in different markets and move from one market to the other. It just came out that they are operating now in the stock markets. So they moved into new markets, where nobody was expecting them and were not prepared for containing then, but they were operating them. But on the other hand they are still operating in the unions, at the NY Harbour. And they still commit all sorts of ordinary theft.

Question: Most of the time when we look at impacts of organized crime we try to look at the negative aspect of organized crime. There are positive aspects of organized crime show when the illegal money is being transformed by the legal markets and the banks. We don't hear a lot about this.

Answer: It remembers me of an article in the Dutch newspaper yesterday evening about one of these huge Russian typhoons, who came up after the collapse of the Soviet system. At that time they had a Minister of Finance, they wrote, who said: is it not a normal problem that these criminals get control of these markets and these companies? My examples perhaps were the Robber Barons one century ago. They operated like these criminal tycoons now do in Russia. At the moment they are powerful and have the money, but at a given moment they need a regular and secure system. They will become then the biggest supporters for the rule of law, because

that is in their interest. It perhaps will take 10, 15, 20 years until, it will end up in such a very regular system. But anyhow, that is the only way they can save and protect, in a secure environment, their interests.

Most of the time, indeed one looks at the negative side of organized crime, like the destruction of local neighborhoods, the gain of illegal power, the corruption of authorities. In this sense Organized crime means a threat for the integrity of society and the state. So we have to deal with this. You cannot say we don't do anything. So it is quite understandable that most of the time the negative side predominates in all discussions. But I also many times ask myself the question if they earn so much black money, illegal money, one way or another they will invest it. So from an economic viewpoint, not from a legal or normative view point, it should be a very great thing for communities, and even countries, that this money is being invested.

And if you look at the European scene as I did in many cases, I saw that Moroccans who are involved in a hashish ring, here live in very modest, sometimes very poor circumstances, but not in Morocco. The same goes for Turkish drug traders who invest money in Turkey. They build up hotel resorts and the most cynical thing about it is that a lot of Dutch people go for their holidays to the shores of Turkey. I have seen pictures of Moroccan hashish traders, from the Rif mountains, really heavily involved in the Hashish trade, they build wonderful houses over there, but they are living in a very modest old neighborhood of Rotterdam and they keep it like this to prevent attracting attention from the police or other people. And of course, if they do that, then it is a huge stimulus for the economy of Morocco. I hav worked on cases of trafficking of women. It is quite difficult to discuss the case of traffic .g women with East Asian countries for example. Why? It is a source of income for all those families connected to these women. Who not only work as prostitutes, but also as house maids in Saudi Arabia and other colonies. It is not that easy to convince them that they should warn women not go to the West because it is an enormous source of income. So they've are also positive sides, I am quite convinced of that. But on the other hand I would also differentiate between forms of organized crime. Take e.g. the illegal trade in weapons, it can perhaps support the producing countries, but in general I would

say, it is a negative thing for the whole world.

If you are operating an illegal market, you need people and logistics. I have studied the 80's black markets in gambling, number games, illegal casinos. Of course, lots of people earned their money there. I have seen a man who was paying several hundreds of people. His gambling operations were a source of income for many, many people. And he needed this support for his illegal operations in order to keep the whole thing going. He sponsored all sorts of social activities. So he was a nice guy, he gave work to so many people and was sponsoring clubs. Why is the police organizing these investigations against him? What they didn't know was of course the bad side of this. That's off course why you have to make criminal cases, that is the only way to get the intelligence you need and to show the world that it is not only that positive side, but that it always also has a negative one.

Question: Law enforcement organizations could see a positive side to fighting organized crime. They have funding, they create new teams. They can keep pace with IT changes. Is it a positive change for the police?

Answer: They can have surrogate interest in this. You have all the stories that they promote the issue in order to get the power and the money. On the other hand, I would say, organized crime is a very risky business for the police, in many ways. That's why police sometimes stay away from organized crime; they know how risky it is. It is risky in a general sense that, if you are saying we have an organized crime problem, and we need equipment, people and money, powers to fight this, in the end, somebody will ask for results. So you can really create a huge problem of legitimacy for your police. Not in the beginning, but in the end. So that makes it risky. Sometimes it is better not to know about a problem. That can have more advantages than having a problem because the public is expecting from you to solve it. And if you can't solve it, people will ask you why you are not capable to solve it with all the money and power you have. That is one of the reasons I believe that in the 80's and the beginning of the 90's many members states of the European Union were not willing to acknowledge that they had an organized crime problem.

Because they knew that if they would accept that there is a problem, there would be a lot of social pressure to do something about it. And, if they would have to do something about it, within five or 10 years they would be asked to show the result. And intelligent police officers who can think in the long run don't like these problems. It's nice to have people and equipments, but one should also be aware of the other side. That is one reasons I believe organized crime can also be a negative problem for them. A problem that can undermine your whole legitimacy in the end.

But there are also problems in terms of corruption or misuse of powers. One of the most notorious cases in the Netherlands, in the beginning of the 90's, was exactly linked to this. Many people thought later on - "My God! We just were so naive, when we said we had such a problem and we should build a special task force." Because in the end, that scandal has been de-legitimized the whole Dutch police. My experience over the years is that intelligent chief constables and police officers are aware of all of this. That is why they always modulate their strategy. They to keep control of the enormous risks, in these fields.

Question: A last comment?

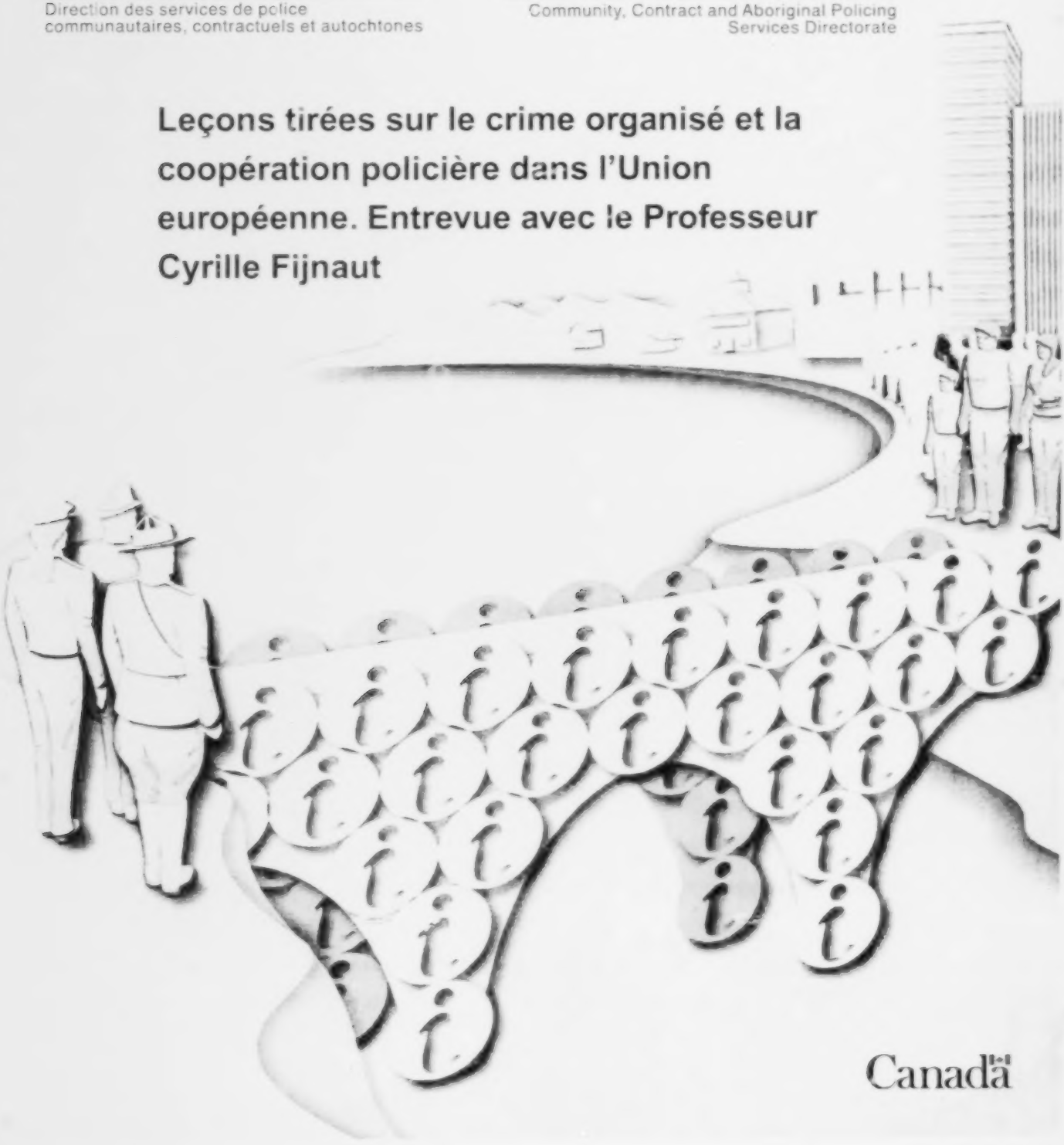
Answer: Organized crime is not a separate wing in the social fabric of our societies. You should not isolate your organized crime problems. And particularly you shouldn't say, it is a criminal law problem because then you are lost in the long run, then you are isolating the problem and you reduce your organized crime problem to a procedural problem. But that is an absolutely unwise and unacceptable approach. The containment of organized crime amounts to close cooperation between administrative and judicial authorities. They all should be involved. Otherwise you can't control the problem.

Gendarmerie royale du Canada
Royal Canadian Mounted Police

Sous-direction
Recherche et Évaluation
Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones

Research and Evaluation Branch
Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate

Leçons tirées sur le crime organisé et la coopération policière dans l'Union européenne. Entrevue avec le Professeur Cyrille Fijnaut



Canada

Leçons tirées sur le crime organisé et la coopération policière dans l'Union européenne
Entrevue avec le professeur Cyrille Fijnaut

par

Marcel-Eugène LeBeuf, Ph.D.
Gendarmerie royale du Canada

Sous-direction de la recherche et de l'évaluation
Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones
Gendarmerie royale du Canada
Ottawa

2003

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Gendarmerie royal du Canada ou du Gouvernement du Canada

Disponible sur Internet à : www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/research_eval_f.htm

Introduction

Le professeur Cyrille Fijnaut est une personnalité dominante en Europe relativement à différents enjeux policiers, dont la coopération policière en Europe et le crime organisé. Ses articles sont publiés dans un grand nombre de revues et il a participé à des commissions d'enquête en tant que directeur de recherche.

Le professeur Fijnaut travaille présentement à la Katholieke Universiteit Brabant (Université de Tilburg), aux Pays-Bas, et il enseigne à la Katholieke Universiteit Leuven, en Belgique. En outre, il est professeur associé à la New York University School of Law, pour le Global Law School Program.

La présente entrevue a eu lieu chez lui, à Tilburg, en juin 2002.

Entrevue avec le professeur Fijnaut

Question : Au Canada, le crime organisé constitue une priorité du gouvernement fédéral et des organismes d'application de la loi. La frontière constitue un autre enjeu majeur. J'aimerais savoir de quelle façon vous abordez les problèmes relatifs à la frontière dans l'Union européenne.

Réponse : Tout d'abord, commençons par le problème relatif à la surveillance de la frontière. Si vous regardez la situation dans la perspective européenne, il existe toujours des contrôles frontaliers entre les États membres. Regardez la Belgique et la France ou la Belgique et les Pays-Bas.

Le problème a trait aux contrôles frontaliers. Je me déplace depuis 30 ans. On pourrait facilement soutenir que même s'il existe des contrôles frontaliers, en théorie, leur volume et leur expansion sont très limités et les gens peuvent facilement traverser les frontières. Le déplacement des personnes ne constitue pas du tout un problème. Les principales restrictions ont trait au transport de biens et, dans une certaine mesure, à celui des capitaux et des services, car j'estime que bien avant l'initiative Schengen (1985) frontières n'ont pas nuit au déplacement des personnes.

Bien sûr, les États membres doivent toujours établir des contrôles frontaliers et, de temps à autre, ils le font. On a parfois vu le personnel des douanes et de la police nationale travailler de manière très limitée. Ce sont les problèmes entourant le terrorisme dans les années 70 qui ont mis en lumière la nécessité de collaborer davantage afin de composer avec le manque de contrôles frontaliers, parce que les années 70 ont été une époque particulièrement violente en Europe. Il existait des groupes terroristes en Allemagne, en Italie, en France et en Espagne. Si la police allemande connaissait un grand succès dans le territoire allemand, ce dernier était très

limité, car les membres de la Fraction armée pouvaient facilement traverser la frontière de la Belgique, des Pays-Bas ou de la France pour échapper aux autorités allemandes. La réussite de l'État allemand et le confinement du terrorisme était très limité. On ne pouvait pas surveiller la frontière. Ils ont fini par conclure qu'il devrait y avoir un contrôle frontalier comme un rideau de fer entre les États membres. Ce n'est pas ce que nous voulons. Nous voulons simplement l'ouvrir à l'Europe de l'Ouest et développer un marché intégré. Cela signifie que le déplacement des personnes devrait être facilité, tout comme la circulation des capitaux, des services et des biens. Réintroduire les contrôles frontaliers serait une contradiction par comparaison avec le développement de la collectivité européenne à cette époque. L'Allemagne des années 70 a essayé de trouver une solution à ce dilemme en signant des ententes et des conventions bilatérales avec la Hollande et la Belgique, mais cela a été difficile avec la France.

À la fin des années 70 et au début des années 80, la Commission européenne a publié des documents selon lesquels on devrait faire passer l'Europe à une autre étape en établissant un marché intérieur intégré. En 1984, l'Allemagne et la France ont affirmé qu'elles appuyaient cela, mais on avait besoin de mesures complémentaires en ce qui concerne l'immigration, les douanes, les services de police et la coopération judiciaire. En 1984-1985, ils ont conclu avec les pays du Benelux. L'accord est à la base d'une grande partie des progrès réalisés au cours des 15 années suivantes dans le cadre de l'Union européenne. L'Accord contenait des points de départ et des idées de coopération intensive entre les services de police et même l'idée de mettre sur pied un organisme policier commun centralisé qui soutiendrait la coopération et les mesures proposées qui auraient un grand retentissement ainsi que des idées dans le domaine de l'immigration et des douanes et dans d'autres domaines mineurs. Les pays du Benelux ont immédiatement adhéré à cette initiative. Ils craignaient qu'il ne survienne beaucoup de problèmes aux Pays-Bas. La Convention Benelux facilitait dès le départ l'abolition des contrôles frontaliers, le déplacement des personnes et les transports. Ce qu'ont fait l'Allemagne et la France en 1984 correspond précisément à ce que nous avons fait dans les années 50. Cela explique pourquoi le Secrétariat Schengen a été établi dans le secrétariat du Benelux.

Nous avons eu l'Accord de Schengen en 1985 et ensuite la Convention de Schengen en 1990. Dans une grande mesure, la Convention se limite à la coopération de la police et du judiciaire compétences et, dans une moindre mesure, aux enjeux relatifs à l'immigration et aux douanes. Cela est ainsi car, de 1985 à 1990, la Communauté européenne a subi une telle évolution que les principaux aspects de l'Accord de Schengen de 1985 ont été retirés. Accord s'est donc limité à une affaire intergouvernementale relative aux services de police et à la coopération judiciaire. Mis en perspective, cela constitue un énorme pas vers l'avant. Pour la première fois, nous avons obtenu un cadre intégré de coopération policière et judiciaire. Par le passé, il existait une assistance judiciaire mutuelle relativement aux dossiers criminels. La coopération policière reposait en grande partie sur des ententes non officielles sous forme de lettres diplomatiques sur certaines clauses dans les ententes bilatérales des traités. Cela portait énormément à confusion. Avec la passation de la convention de Schengen, nous avons obtenu pour la première fois un cadre intégré de coopération de la police et des douanes, dans une certaine mesure.

Deuxièmement, dans le passé, la coopération policière en Europe de l'Ouest se limitait en général à l'échange de renseignements sur certaines parties de l'Europe qui détenaient des clauses de poursuites immédiates. Désormais, grâce à l'application de la Convention de Schengen, nous détenons un système officiel d'échange de renseignements, le Système d'information Schengen. En plus il y a une variété de coopération opérationelle: surveillance transfrontalière, poursuites immédiates de prestations de contrôle. En 1985, il était question de mettre sur pied un organisme policier qui soutiendrait la coopération mutuelle entre les ministères. Cette idée n'a pas été incorporée à Schengen. Il n'existe aucun organisme de Schengen. Tout repose sur la coopération mutuelle. Il n'y avait qu'un secrétariat qui devrait faire bouger les choses. L'organisme policier mentionné par Schengen est devenu Europol. L'idée a été adopté durant les négotiations ou traité de Maëstricht, et incluse dans Chapitre VI – Affaires internes et Justice. Le traité de Maëstricht contient donc cette disposition et nous avons obtenu, en 1995, une convention sur Europol.

Europol se limite principalement à l'échange et à l'analyse de renseignements. Cet organisme ne

détient aucun pouvoir opérationnel, ni fonction d'exécution. Bon nombre d'États membres s'opposaient farouchement à un organisme policier comparable au FBI pour plusieurs raisons. Pour certaines raisons historiques, ils soutiennent que nous avons seulement eu un service de police opérationnel sous la dictature de Napoléon, de Foucher ou de l'Allemagne avec Hitler. C'est pourquoi le concept de police européenne opérationnelle n'est pas populaire pour d'autres et le FBI ne convient pas au contexte européen, car il s'agit d'un organisme entièrement constitutionnel.

En bref, les états membres ont pris des mesures frontalières en accroissant les modalités de la coopération policière opérationnelle transfrontalière et l'échange d'information, l'exercice de contrôles, la surveillance transfrontalière et en mettant sur pied Europol. Schengen a commencé avec cinq États membres et on en compte maintenant 13, et la Grande-Bretagne et l'Irlande veulent prendre par à certaines initiatives de l'Accord de Schengen. Europol devrait être rattaché, d'une façon ou une autre, aux services de police nationaux et locaux des États membres. Il est important de constater que dans le Traité d'Amsterdam, la révision du Traité de Maëstricht Schengen a été intégré à l'Union européenne. L'initiative Schengen et Europol sont et maintenant, on se demande dans quelle mesure la base de données d'Europol peut être branchée au Système d'information Schengen ou jusqu'où intégrer les deux initiatives?

Question : Croyez-vous qu'Europol deviendra éventuellement opérationnel?

Réponse : Il s'agit d'un enjeu complexe. Le Traité d'Amsterdam permet à Europol de rassembler des groupes de travail multinationaux dans le domaine du crime organisé, ce qui signifie que présentement, la Convention Europol sera révisée à la lumière de l'incitation au changement du Traité d'Amsterdam. Il y a des discussions présentement dans quelle mesure la Convention Europol doit être révisée? Une partie des discussions porte sur le rôle de supervision des services et surtout sur le rôle des participants d'Europol dans tout cela. On voit qu'Europol provient des services de police des États membres.

Question : Quel type de relation Europol entretient-il avec les organismes d'application de la loi des différents États membres. S'agit-il d'un organisme chapeautant l'exécution de la loi, ou s'attarde-t-il seulement à la collecte de renseignements pour assurer la libre circulation de l'information. Sont-ils reliés? C'est ce que les agents de police sur le terrain veulent savoir.

Réponse : Europol a vu le jour dans un climat politique calme. Tous les États membres n'apprécient pas l'ensemble du concept derrière Europol. C'est pourquoi il est limité d'une certaine manière. D'un autre côté, le fait d'avoir un organisme de police européen ainsi que des lois démocratiques représente un progrès immense, que j'appui à cet égard. C'était la première fois que les États démographiques appuyaient cette initiative. Cela a été une percée en Europe. Le problème, si l'on s'attarde à la Convention Europol présentement, c'est qu'on la perçoit comme le lien entre les États nationaux membres, mais il est très difficile pour les deux côtés d'élaborer cette initiative. Pour les États membres et les policiers et, surtout leurs services de renseignements criminels demandent souvent: quelle est la valeur ajoutée d'Europol. Ils ne participent pas aux affaires opérationnelles. Nous voulons seulement un support pour nos opérations. Europol à présent, ne fait que compliquer la situation. Nous devons déjà franchir tellement d'obstacles pour les opérations internationales. Europol n'a aucune valeur ajoutée et peut difficilement en avoir, car Europol ne participe pas aux opérations policières nationales et locales. Les policiers n'ont pas très envie d'échanger des renseignements avec Europol, parce que cela n'a aucun sens pour eux. Alors, Europol espère que la possibilité de participer à des groupes de travail multinationaux favorisera l'échange d'information entre Europol et les États membres.

Si l'on s'attarde à des enjeux particuliers, qui explique ce qui se passe, on pourra discuter de la contrefaçon de la monnaie européenne. Europol assume un rôle très important dans la protection contre la contrefaçon. Comment pouvons-nous faire cela? Nous avons besoin de renseignements sur les contrefacteurs et sur leur objectif. Hormis les enjeux de nature technique, les états membres ont mis sur pied un groupe d'experts d'Europol. Grâce à l'appui de ses membres, Europol a bénéficié de certains grands spécialistes sur la contrefaçon. Dans une certaine mesure,

la vieille clique a été combinée à certaines parties d'Europol. Les membres de la vieille clique se sont adressés aux États membres et aux autres membres pour obtenir l'information dont ils avaient besoin. Ils ont organisé tout cela de façon non officielle et se sont servis des mécanismes d'Europol pour blanchir l'information recueillie dans les États membres. Des gens m'ont dit qu'ils n'ont jamais vu d'évaluation. Cela s'est fait en douceur.

Maintenant, en ce qui concerne le terrorisme, les états membres ont mis sur pied un groupe de spécialistes sur le terrorisme. J'ai entendu dire que les États membres avaient envoyé leurs plus grands spécialistes à Europol afin d'échanger des renseignements avec les 15 États membres, car il est difficile de faire cela de manière individuelle entre les États. Cela représente également un lourd fardeau. L'échange de renseignements n'était pas facile par le passé. À mon avis, lorsqu'il est question d'enjeux controversés, les États membres sont de plus en plus prêts à faire appel à des experts dans le cadre d'Europol pour y favoriser l'échange d'information. En faisant appel à ces gens, ils s'organisent et obtiennent une valeur ajoutée.

Même si Europol ne détient aucun pouvoir opérationnel, cela ne devrait pas être exagéré. Si vous allez à Europol, vous savez qu'il ne s'agit que d'Europol. Qu'est-ce qu'Europol? À la base, cet organisme détient un répertoire d'agents de liaison, ce qui signifie que tous les agents de police peuvent communiquer immédiatement par téléphone, par télécopieur ou par courriel avec les forces opérationnelles et les États membres. Donc, à mon avis, la distinction selon laquelle le pouvoir opérationnel et non opérationnel est très superficielle, elle plaît aux avocats, mais si vous parlez à des agents de police sur le terrain, vous verrez que cela ne constitue pas un enjeu d'importance. L'enjeu est plutôt de savoir dans quelle mesure les États membres, les services de police et les groupes de travail acceptent et voient la valeur ajoutée de l'adoption des mécanismes de coopération d'Europol.

Question : Croyez-vous que le caractère légitime d'Europol n'est pas important parce qu'il ne s'agit pas du coeur de la discussion?

Réponse : Dans les années 80, l'enjeu relatif à la légitimité était le suivant : existe-t-il quelque chose d'aussi horrible? Il était question de légitimité politique. Cela représentait un enjeu majeur et controversé. Je dois admettre que je l'appuyais. De nos jours, tous le monde est d'accord. Le mécanisme Interpol ne nous convient pas. En juillet 2001, nous avons organisé une conférence interparlementaire sur Europol à La Haye. Des membres du parlement de tous les États membres étaient présents pendant trois jours à Europol. Ils ont visité Europol. Ils pouvaient le voir. Ils pouvaient parler à tout le monde. Ils ont conclu qu'il était dommage que les services de police des États membres ne se servent pas de ce mécanisme. C'est à cette conclusion qu'ils en sont arrivés.

Très surprenant. Ils appuient désormais cela en majorité et veulent transformer Europol en un mécanisme plus opérationnel maintenant qu'ils savent de quoi il s'agit. La légitimité politique d'Europol, à mon avis, ne représente plus un problème, sauf pour certains radicaux ou gens de la gauche. Le problème a trait à sa légitimité opérationelle. Cela est clairement lié à son efficacité. Cela a tout à voir avec la discussion à la valeur ajoutée. Par exemple, il existe un grave problème relativement à la production d'ecstasy. L'ecstasy qui provient de Hollande est exportée partout dans le monde en raison de sa grande qualité. Maintenant, il existe une plus grande coopération entre la police spécialisée de Hollande et Europol. Europol détient un système de communication et de liaison dans un même bureau. On peut donc grandement atténuer le fardeau des communications internationales en collaborant avec Europol. On voit désormais la valeur ajoutée. C'est ce que je vois à chaque étape, de manière plus générale, mais aussi plus particulièrement en ce qui a trait à des problèmes précis. Un plus grand nombre de gens sont convaincus des avantages du mécanisme d'Europol. N'oublions pas que la convention a été ratifiée en 1999. Il a été question d'Europol pendant 15 années. Il est seulement devenu entièrement opérationnel en 1999, il y a trois ans. Quand on y pense, c'est un miracle que cela fonctionne.

Question : Malgré tout, les agents de police n'ont pas le pouvoir d'exécuter les lois dans les États membres autres que celui dont ils sont originaires. Un agent de police en France ne peut

pas appliquer la loi en Belgique. Est-ce que les groupes impliqués dans le crime organisé [...], et vous savez qu'ils s'établissent dans une ville...

Réponse : Je travaille présentement à un long article sur la friction et les tâches relatives aux agents de police étrangers dans le cadre des enquêtes criminelles sur leur territoire. Sous l'impulsion de toutes les initiatives internationales, les agents de police traversent souvent la frontière hollandaise de façon massive. Bien sûr, au départ, ils ne détiennent aucun pouvoir sur le territoire hollandais. Ils ne peuvent pas exécuter les lois hollandaises, cela est impossible. D'un autre côté, lorsque l'on voit ce qui se passe de nos jours, la poursuite immédiate a constitué un processus traditionnel depuis toujours. Ici, aux Pays-Bas, il existe cinq équipes de surveillance transfrontalière Schengen. Elles comptent des homologues en Allemagne, en France, en Belgique et au Royaume-Uni. Alors, les équipes de surveillance belges viennent sur le territoire hollandais dans la mesure du possible et transfèrent la surveillance à une équipe de surveillance Schengen hollandaise, qui prend la relève. Habituellement un agent de police belge rejoint l'équipe hollandaise. Il monte dans sa voiture parce qu'il ne connaît pas la situation. Les Hollandais prennent la relève, mais ils ne savent pas qui poursuivre. La police belge travaille avec l'équipe hollandaise et ils poursuivent l'opération de surveillance et vice versa. La surveillance hollandaise rejoint l'équipe belge sur le territoire belge, mais ne détient aucun pouvoir officiel, elle ne peut pas effectuer d'arrestations ni de perquisitions, mais elle est présente et peut diriger et influencer la situation. Prenez l'exemple des agents d'infiltration, qui sont très importants de nos jours. Dans un petit pays, il n'y a pas d'agents d'infiltration qui travaillent uniquement sur le territoire hollandais. On compte justement le cas des agents d'infiltration à Rotterdam. Il s'agissait d'agents d'infiltration allemands et britanniques. Ils ont travaillé à cet endroit pendant deux ans sous l'égide de la police hollandaise. Ils étaient simplement intégrés à l'équipe hollandaise et à l'équipe d'infiltration hollandaise et travaillaient sous la supervision des Hollandais.

Question : Était-il nécessaire de s'assurer que les agents de police d'un pays comprennent les lois d'un autre pays?

Réponse : Cela ne représente pas grand problème. Ils supportent les équipes des états membres. Un des enjeux était plutôt de déterminer dans quelle mesure les agents d'infiltration allemands

accepteraient et obtiendraient la permission de témoigner devant le tribunal aux Pays-Bas. Il faut penser à la protection des agents d'infiltration, dans quelle mesure peut-on dissimuler leur véritable identité et devront-ils témoigner si les juges le permettent? En Hollande, les juges sont très stricts. En général, les agents d'infiltration sont interrogés lors de l'enquête préliminaire et témoignent mais leur identité ne peut être dévoilée. Seul le juge d'instruction sait qui ils sont et détient des preuves de leur identité. En Allemagne, en règle générale, ils ne témoignent pas au tribunal. Il existe des conflits mineurs entre l'Allemagne et les Pays-Bas relativement aux différents systèmes judiciaires. Jusqu'à présent, cela n'a pas été un problème majeur, mais il existe des rumeurs et on en parle. Mais dans ce cas-ci, 12 agents d'infiltration comparaissent devant le tribunal et on ne peut pas accepter cela.

Question : L'un des enjeux principaux entre le Canada et les États-Unis a trait aux armes. Les agents de police n'ont pas le droit de transporter leur arme dans un pays étranger.

Réponse : C'est la même chose ici. On ne peut pas porter son arme sur soi, mais cela ne constitue pas un problème. Selon la Convention de Schengen, les agents de police peuvent porter leur arme avec eux. Le seul enjeu est qu'ils peuvent seulement l'utiliser en cas de légitime défense. Ils peuvent porter une arme en passant d'un pays à un autre. Dire que les agents de police étrangers ou les agents qui travaillent aux enquêtes criminelles ne peuvent pas exercer leurs fonctions ici en hollande ou exécuter la loi n'est pas exacte. Si vous prenez le cas des agents d'infiltration, ils appliquent la loi hollandaise sous la supervision des Hollandais. Si vous faites appel à la convention de l'Union européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale, signée en mai 2000, vous verrez qu'ils ont véritablement officialisé les opérations mixtes et les opérations clandestines dans la convention d'entraide. Vous verrez que partout en Europe les états membres, discutent des conditions selon lesquelles les équipes mixtes devront exercer leurs activités et comment elles devraient composer avec le pouvoir et la gouvernance. Des équipes mixtes d'enquêtes travaillent déjà dans le Nord-Ouest de l'Europe.

Question : Quels obstacles devront être franchis relativement à la formation qui n'est pas la même, au pouvoir accordé par la loi qui est différent et à l'incompatibilité des systèmes?

Réponse : Je n'ai jamais vu de très bonnes évaluations détaillées sur les équipes mixtes, mais

certaines évaluations ont été effectuées ici, le long de la frontière entre la Belgique et la Hollande. Il survient parfois des problèmes juridiques en ce qui a trait au pouvoir dans le champ. La plupart du temps, il s'agit d'enjeux mineurs, car on s'organise toujours pour que chacun se serve des pouvoirs accordés dans son territoire. Le plus grand problème est l'établissement des priorités: dans quelle mesure les autorités veulent-elles accorder à la priorité à un dossier plutôt qu'à un autre? C'est la première chose. Ensuite, il existe des problèmes relatifs à l'organisation, à l'équipement, au nombre de membres et à la durée de la collaboration. Il existe également les enjeux propres aux compétences judiciaires : un juge d'instruction en Belgique est très différent d'un juge d'instruction en Hollande. Comment peut-on effectuer un rapprochement entre ces autorités si un juge belge permettrait la tenue de certaines opérations tandis qu'un juge hollandais y verrait des problèmes dans le cadre de la procédure criminelle hollandaise? On doit discuter des moyens permettant d'équilibrer le système et de mettre fin à cela. On veut maintenant établir un cadre pour les équipes mixtes et déterminer quelles limites ces dernières doivent établir.

Pour le rest il existe un lien étroit entre la collaboration et l'harmonisation juridique. Si vous voulez collaborer, d'une certaine manière, vous devez prévoir l'harmonisation ou alors l'harmonisation en sera la conséquence et vice versa. L'harmonisation favorise la collaboration et cela va dans les deux directions. Prenez l'exemple des agents d'infiltration, déjà dans les années 60, les agents de police dans cette partie de l'Europe ont conclu qu'ils avaient parfois besoin d'agents d'infiltration hollandais ou français dans les Pays-Bas et vice versa. Cela a donc permis d'effectuer deux choses : tout d'abord, on a établi un protocole d'entente précisant que dans ces conditions, on s'appuierait mutuellement et qu'on enverrait des agents d'infiltration dans un autre pays et, deuxièmement, on organiserait des cours et on offrirait de la formation sur les concepts qui nuisent aux tactiques nécessaires à la collaboration.

Question : Je crois que vous touchez à quelque chose de très important et que la plupart du temps, dans les documents de travail, on ne mentionne pas, l'aspect humain. En fait, lors des opérations policières conjuguées (OPC), les participants ont souvent des expériences et des antécédents différents et doivent travailler ensemble dans une équipe. Par le passé, l'un des problèmes relatif au travail mixte était de savoir qui bénéficierait de la publicité découlant du

travail effectué. Si différents organismes d'application de la loi provenant de pays différents participent, il semble toujours n'y avoir qu'un seul gagnant.

Réponse : Ici, nous avons appris que s'il n'y a qu'un seul gagnant, la prochaine fois, il y aura également un perdant. On ne peut donc gagner qu'une seule fois, car on sera toujours perdant par la suite. Personne ne permettra que cela arrive une deuxième fois. Si vous travaillez beaucoup en collaboration, vous ne pouvez plus suivre cette maxime. Vous perdrez toujours ou alors vous prendre dans bien des cas ou vous perdrez des cas qui comptent pour vous. Alors, ce que vous voyez de plus en plus, ce sont les états membres dire nous avons un problème commun, on doit parvenir à une définition commune du problème. En plus, on doit avoir une compréhension commune des buts, des conséquences et du résultat final. Vous devez avoir une compréhension commune des stratégies et des techniques. Tout repose sur la confiance. Si vous dites à quelqu'un d'autre voici notre but et voici notre problème et voici la manière dont nous allons régler le problème, voici notre stratégie, il apparait crucial de s'en tenir à ces engagements.

Question : Comment expliquez-vous que, la plupart du temps, les agents de police acceptent de travailler ensemble même s'il n'existe aucun engagement formel?

Réponse : En général, les agents de police ont une vision pragmatique du monde et il savent parfois que la confiance est très importante et qu'en cherchant à officialiser les choses, on peut briser et détruire la confiance. On se perd dans une multitude de problèmes techniques et financiers et, au bout du compte, il ne reste rien. Voici donc une raison culturelle pour laquelle on dit que la culture policière est que "nous sommes tous des agents de police". Nous connaissons notre ennemi, nous connaissons le problème, nous savons ce que nous voulons effectuer. Pourquoi serait-il nécessaire de mettre cela dans une entente? Pourquoi créer des problèmes. Cela protège véritablement la confiance. C'est une façon de voir la situation. D'un autre côté, lorsque l'on commence à officialiser les choses, toutes sortes de personnes s'en mêlent, les autorités, les chefs de police, ils ont besoin d'argent, les ministères doivent participer, etc. On doit ensuite organiser toute la bureaucratie des enquêtes et on passe davantage de temps à organiser l'enquête qu'à la mener. Les agents de police ont de bonnes raisons de ne pas apprécier que les choses soient formalisées.

Question : J'ai mentionné qu'il existe désormais une équipe intégrée des frontières. J'ai rendu visite à l'une d'entre elles dernièrement et les gens sont prêts à collaborer. Ils avaient l'habitude de travailler avec des collègues. Maintenant, tout est officialisé et ils ne comprennent pas pourquoi, du jour au lendemain, on a changé le nom de leur équipe, et pourquoi ils doivent désormais travailler officiellement avec des partenaires avec qui ils travaillaient déjà de façon non officielle.

Réponse : Lorsque l'on a conclu l'Accord de Schengen et qu'on visait à l'appliquer, de nombreux agents de police s'y opposaient. Ils disaient que cela détruirait leur approche pragmatique relativement à ces enjeux. Je critique beaucoup cette attitude. Par le passé, les possibilités de collaboration transfrontalière étaient très limitées et il était très clair que l'application de la Convention de Schengen offrait beaucoup plus de possibilités. Au bout du compte, ils ont fini par se laisser convaincre et ils ont appuyé l'application de la Convention de Schengen. Ce qu'on voit maintenant est un cadre de coopération officiel beaucoup plus ouvert, souvent utilisé dans le domaine de l'échange de renseignements relatifs à la surveillance transfrontalière et à l'exercice des contrôles. Il est également surprenant de constater que ces mécanismes formels ont grandement stimulé la collaboration non officielle, parce qu'ils permettent aux agents de mieux se connaître. Il ne faut pas oublier que les opérations transfrontalières sont généralement très dispendieuses. On doit investir de l'argent et du personnel. Ils ne veulent pas conclure des ententes officielles. Avant d'en arriver là, ils veulent tout préparer de manière non officielle. Le faire uniquement de manière officielle n'a aucun sens à mon avis. Si vous avez, par exemple, une nouvelle demande de collaboration dans un dossier complexe, il serait vraiment stupide que l'agent de police ou que le procureur hollandais rédige une demande d'assistance mutuelle s'il ne sait pas exactement ce qu'on cherche à obtenir de l'autre pays, ce que cela signifie pour la police et pour le procureur, pour obtenir leur soutien et répondre à leurs conditions. Dans les grands dossiers, il arrive souvent que les procureurs et que les agents de police, lorsqu'ils se rendent en Belgique, en France, en Allemagne ou en Italie, discutent de manière non officielle avec leur futurs homologues de la façon dont ils devraient énoncer leur demande d'assistance. Une fois qu'ils s'endentent, de manière non officielle et pragmatique, ils envoient une demande officielle.

Question : Ne croyez-vous pas que l'officialisation d'un processus signifie qu'il doit y avoir un certain mécanisme de contrôle ou de responsabilisation en ce qui a trait aux services de police

conjugués à l'échelle nationale? Qui comprendra ce que le partenaire doit faire relativement au crime organisé?

Réponse : Je ne m'oppose pas à un cadre officiel, car j'ai constaté que cela pouvait offrir beaucoup plus de possibilités et que cela stimulait la collaboration non officielle dans la mesure où cela est nécessaire. Tous les agents de police dans un dossier donné, tant qu'il existe une démocratie, savent que la collaboration non officielle n'a aucun sens au bout du compte. Que peut-on faire avec des connaissances non officielles? Rien. On peut juste s'en servir pour diriger la collaboration, mais, en bout de ligne, on a besoin que quelqu'un procède aux arrestations ou alors que quelqu'un recueille des éléments de preuve pour établir le bien-fondé de l'affaire. Tous les agents de police, peu importe leur degré d'intelligence, savent que la collaboration non officielle constitue un élément très important dont on a besoin. Ils savent tous que cela ne convient pas, car au bout du compte, on doit l'officialiser et le présenter au juge. On peut dire qu'il existe de la collaboration officielle et non officielle. Je dirais que la plupart de la collaboration officielle constitue la touche finale de ce qui a commencé de manière non officielle. En effet, selon la primauté du droit, il s'agit de la seule possibilité. Même si un agent de police connaît bien la situation, cela n'a aucun intérêt s'il ne peut pas établir son bien-fondé. Ce sont des connaissances complètement inutiles. Cela ne veut rien dire. Je remarque une grande cohésion dans les équipes spéciales dans cette partie de l'Europe. Évidemment, ils comprennent cela, ils travaillent ensemble de manière non officielle, ils savent tous qu'en bout de ligne, cela doit être officialisé et que le procureur doit le présenter au juge. Il y a toujours un moment de responsabilisation dans le cadre juridique.

Question : Dans le contexte de l'Union européenne, que signifie l'échange de renseignements pour les agents de police face à l'incompatibilité de la technologie, mais aussi lorsqu'ils doivent commencer à partager le pouvoir que procurent les bons renseignements?

Réponse : Le Système d'information Schengen représente un tout autre problème. La Convention d'application Schengen détermine précisément ce qui peut être incorporé. Cela s'applique à l'échange de renseignements, surtout en ce qui concerne le crime organisé ou les crimes graves liés au terrorisme. Cela représente un enjeu complexe. Je dirais que les gens ne font que se plaindre et en parler. Les détectives et les enquêteurs ont de très bonnes raisons de

conserver leurs renseignements, surtout si le système dans lequel ils travaillent n'est pas sécurisé et n'offre pas certaines garanties. Ils ont de très bonnes raisons de garder cela secret, car s'ils donnent leurs renseignements à des gens qui ne comprennent pas le problème ou qui ont des intérêts complètement différents ou qui se concentrent sur d'autres enquêtes ou encore qui parlent trop, ils pourraient mettre la vie de leurs informateurs en danger. Alors, la plupart du temps, les agents de police font bien de garder leurs renseignements pour eux ou de les divulguer uniquement à des amis proches. Cela est tout à fait légitime et c'est aussi un grave problème. Au bout du compte, il est impossible d'échanger des renseignements. C'est l'aspect insensé de la situation.

Au cours des derniers mois, les Pays-Bas, qui ont un système de police compliqué la police hollandaise se compose désormais de 25 services de police régionaux, d'un service national, d'une gendarmerie et de quatre organismes de réglementation qui détiennent les pouvoirs d'enquête. Pour un petit pays, ce système est extrêmement divisé. Comment peut-on échanger des renseignements si l'on ne détient pas la technologie nécessaire? Le problème technologique persiste, mais les services sont prêts à élaborer un système qui rend l'échange de toute l'information possible.

Chaque service de police détient son propre système de données. Selon des conditions externes très précises, même les procureurs peuvent avoir accès à ces systèmes de données de la police. Comment peut-on connecter tout ces systèmes? Comment peut-on y parvenir? Il serait insensé de donner accès à ces systèmes à tous les policiers. Il existe donc tout un système d'entrée. On doit obtenir une licence ou un permis spécial pour avoir accès à certains chemins du système en particulier, attribuables aux renseignements qui proviennent des informateurs de police et parfois quelques personnes ou même une seule personne a accès à cette partie du fichier. Il s'agit la plupart du temps de renseignements essentiels. On pourrait les échanger éventuellement, mais pas maintenant. Comment pourrait-on prévoir cela? On pourrait faire appel à des détectives spéciaux qui connaissent bien ces systèmes ainsi que l'information qu'ils renferment et constituer des groupes nationaux. S'il existe une demande nationale pour certains renseignements en particulier, ils en feront part à leur service de police régional. Les detectives spécialisés et qualifiés se demandent pourquoi on veut obtenir ces renseignements. Est-ce une question légitime? Si cette demande de renseignements est légitime, ils s'assureront que l'information détenue correspond à celle qui est demandée. Ils vérifieront le lien entre la

question et la réponse. S'il existe des renseignements pertinents, ils pourront déterminer selon quelles conditions ces renseignements pourront être vus et échangés de manière à respecter tous les intérêts. Le système constitue un bon point de départ avec des discussions qui portent, entre autres, sur la pression qu'exercent les dossiers liés au terrorisme. Étant donné que dans la foulée des attentats du 11 septembre, des renseignements recueillis par des services spéciaux régionaux, qui ne sont pas vraiment liés au service national de la Hollande, se sont accumulés dans le système. S'il veulent échanger des renseignements, tout doit passer par un système national commun. Ils évaluent et analysent non seulement l'information en tant que telle mais aussi votre question, pourquoi ils doivent fournir ces renseignements et qui les recevra dans votre service. Dans quel but et dans quel cadre? L'idée globale est que le service qui détient l'information demeure propriétaire de cette information et que lui seul peut décider de l'utilisation qui en est faite.

Question : George Kelling a déjà dit que les agents de police n'échangeaient pas de renseignements parce qu'ils n'avaient rien à échanger!

Réponse : Il aime provoquer. J'ai effectué une recherche pour le parlement de la Belgique sur l'un des cas les plus horribles au pays. J'ai eu accès à tous les dossiers et à toutes les affaires portant sur des bandits qui ont véritablement terrorisé la Belgique dans les années 80. J'étais responsable d'une enquête pour le parlement hollandais sur le crime organisé en 1995-1996. J'avais accès à tous les renseignements détenus par les Pays-Bas. Donc, pour répondre à cette affirmation provocatrice, je dirais que, d'un côté, tous les services de police de nos jours détiennent beaucoup trop de renseignements. J'ai vu des quantités massives de renseignements recueillis par des agents de police de bien des façons et le plus grand problème est parfois de sélectionner les renseignements pertinents. Imaginez que cela est également l'un des plus grands problèmes aux États-Unis. Ils sont surchargés d'information. Ils pourraient l'échanger, mais cela n'aurait aucun sens. D'un autre côté, les services de police n'ont pas les renseignements les plus importants en raison d'investissements insuffisants en fonction du problème. J'ai déjà vu cela. Si l'on ne fait pas du trafic de stupéfiants une priorité, il est évident que l'on n'aura pas de renseignements.

Si l'on ne s'intéresse pas aux problèmes qui entourent le crime organisé sur le terrain comme le

commerce des petites armes, il est évident qu'on ne détiendra pas d'information. Alors affirmer qu'on ne détient pas de renseignements pertinents est complètement insensé. On devrait préciser nos attentes envers les autres services de police, nos priorités, nos principaux buts et vous verrez que l'on obtiendra de l'information.

De tout évidence, si l'on détient des dossiers et des systèmes de données de police secrets et qu'il est trop difficile d'y accéder, on peut se servir de cette confidentialité pour masquer un manque de connaissances sur certains enjeux lorsque l'on détient un monopole. J'ai vu des exemples de cela. Je ne suis pas naïf; on ne peut simplement pas cacher qu'on ne sait rien. Il y a 30 ans, en Allemagne, les gens disaient que la force des services de renseignements était que personne ne savait exactement si ce qu'ils savaient était vrai. Et cela est partiellement vrai.

Pour la recherche pour le parlement belge, j'ai constaté, au bout du compte, qu'il y avait une guerre sale entre la Gendarmerie et la police judiciaire. Les membres de la police judiciaire, en plus de ne pas échanger d'information, travaillaient contre la Gendarmerie et affirmaient que ses membres étaient des suspects dans cette affaire. L'enjeu relatif au non-échange de renseignements ne se rapporte pas uniquement à la sécurité des informateurs et aux intérêts des procédures, mais aussi à la confiance et à (l'image de) l'intégrité. Parfois, il existe des conflits entre les organismes et afin d'empêcher les autres de prendre les devants, ils ne veulent pas échanger de renseignements. Tout le problème entourant l'échange de renseignements comprend un aspect important lié aux institutions. Si l'on établit un système de police conflictuel, il est certain qu'on aura de graves problèmes à échanger des renseignements.

Question : En ce qui concerne le crime organisé, l'un des problèmes avec lequel nous sommes présentement aux prises consiste à comprendre ses répercussions au Canada. Des groupes de travail formés de chercheurs provenant de différents ministères y travaillent en permanence comme vous le dites dans vos articles, qu'est-ce que le crime organisé? Ce n'est pas seulement une question légale comme vous le dites. Comment mesure-t-on les répercussions de quelque chose qui est difficile à définir?

Réponse : Cela est comparable au terrorisme. Si l'on ne focalise pas sur le terrorisme, on n'obtient pas de données. Si l'on ne détient pas de données, il est difficile de définir le problème.

Le soutien des universitaires est très limité, car on peut uniquement recueillir les données pertinentes à un niveau général en se servant uniquement de sources publiques. Le processus pénal détient deux fonctions à cet égard : d'un côté, on collige les preuves pour aller au tribunal, mais la fonction la plus importante des renseignements criminels relatifs au processus pénal est de posséder une perspective interne relativement à ce qui se passe. Je défends toujours la position suivante à l'égard des affaires criminelles: les affaires criminelles, c'est comme regarder le crime organisé à travers des lunettes. C'est la seule façon d'avoir une perspective approfondie sur ce problème. C'est seulement en établissant le bien-fondé des affaires que l'on peut recueillir des données pertinentes. Et ces données peuvent indiquer la nature et la portée des affairs, ce qui permet de trouver le meilleur moyen de le traiter. En faisant cela, on est en mesure d'établir le bien-fondé d'un plus grand nombre d'affaires que par le passé.

Question : Comment établit-on le bien-fondé d'une affaire? Doit-on se concentrer sur de petits groupes, sur des organisations criminelles, des personnes?

Réponse : J'ai appris beaucoup à ce sujet à New York. J'étais conseiller auprès du ministre de la Justice dans les années 80 ici lorsque nous avons eu pour la première fois une discussion: avons-nous un problème relatif au crime organisé? Certaines personnes étaient d'avis que cela n'était pas notre problème. Cela constitue un problème en Sicile, en Chine, au Japon et dans les grandes villes en Amerique du Nord. Pas ici. Alors qu'est-ce que le crime organisé? Ça nous a amené à discuter de comment définir le crime organisé. D'un autre côté, on devait non seulement discuter, mais aussi faire des choses et déterminer dans quelle mesure nous avions des problèmes par rapport aux définitions. En effet, la définition du crime organisé pose un problème. J'établis normalement une distinction entre deux principales formes de crime organisé. La première porte sur la livraison de biens et de services illégaux sur le marché noir, qu'il s'agisse de drogues, d'armes, de diamants ou de personnes. Si cela avait été fait de manière plus ou moins organisée et que c'était la seule façon de livrer les biens, on se trouve à proximité du crime organisé. L'autre forme principale de crime organisé porte sur le contrôle illégal d'entreprises légitimes. Si vous contrôlez une partie de la construction ou des transports ou encore le traitement des déchets comme dans la ville de New York, si vous pouvez établir un monopole dans de telles industries en intimidant ou en corrompant les autorités, en intimidant les compétiteurs et, au besoin, en les assassinant, alors vous avez un racket et le contrôle illégal d'entreprises légitimes. Cela a toujours été ma perspective sur le crime organisé et il est inutile de dire qu'il peut y avoir des

connections: des gens qui font de l'argent sur le marché noir et qui l'invertissent pour contrôler illégalement des entreprises légitimes. Les usuriers peuvent forcer quelqu'un devant rembourser un prêt à leur céder une part de leur entreprise. La plupart du temps, s'il est question de criminels organisés, ils prennent leurs activités très au sérieux. Alors il essaient de corrompre les gens d'intimider les compétiteurs et d'établir un monopole dans un marché donné.

Question : Ne croyez-vous pas qu'ils doivent entrer dans le marché légitime pour dépenser leur argent?

Réponse : De toute évidence, un marché légitime sert aussi à faciliter les opérations et le marché noir pour les drogues par exemple. Sous cet angle, ils sont liés. Si le crime organisé signifie livrer des biens et des services illégaux et détenir un contrôle illégal, l'approche de la Hollande, si l'on définit un problème de cette façon a été de savoir, qui contrôle véritablement ces marchés noirs. Qui tente de contrôler les entreprises légitimes? Et pour savoir qui, on a besoin de renseignements criminels. La première chose à faire est d'établir sa capacité de renseignements, des policiers qui connaissent bien ces marchés ou les structures et les mécanismes de ces marchés, et qui soient capables finalement de repérer que les groupes ou les réseaux ou les familles qui sont importants dans ces marchés. Les discussions en cours en Europe, mais un peu moins au Pays-Bas, nous avons commencé à compter plus de trois personnes comment représentant une organisation criminelle. Je dois dire que j'estime qu'il s'agit d'une approche ridicule. Si l'on observe les groupes du crime organisé et les gens impliqués dans le marché noir, ils créent des réseaux. Compter ne sert à rien à cet égard. Il serait très facile pour moi et pour des enquêteurs spéciaux des Pays-Bas de nommer 10 000 personnes, mais cela ne sert à rien si l'on ignore la manière dont ils sont organisés, qui dirige quoi et comment ils obtiennent leur l'argent? Quelles sont les personnes les plus importantes parmi ces 10 000 personnes? Pourquoi cet homme est-il plus important qu'un autre? Est-ce parce qu'il a accès à l'argent, à des connaissances, aux personnes qui contrôlent les bateaux ou les immeubles, qui ont des relations à l'étranger dans les pays producteurs ou dans les pays de livraison. C'est l'un des points sur lesquels nous nous concentrons dans le nouveau rapport sur le crime organisé qui sera publié dans quelques mois aux Pays-Bas. Qu'est qui rend un homme important sur le terrain? Pour le savoir, il faut recueillir des renseignements criminels. On a besoin d'une opération de renseignements très professionnelle. C'est la seule façon de le savoir. La deuxième étape consiste à établir le bien-fondé des affaires, et à cet égard, la police doit tirer elle-même les

ficelles, c'est la seule façon d'y parvenir. C'est l'approche utilisée aux Pays-Bas de nos jours. Par exemple, nous détenons six équipes plus ou moins qualifiées en matière de crime organisé. Chaque année, les procureurs et les chefs de police se rassemblent pour assigner les dossiers, mais lesquels? Alors, ils demandent aux services de police régionaux et aux groupes de travail spéciaux d'effectuer l'analyse générale de la situation du crime organisé dans leur partie des Pays-Bas et de les inclure, si cela est lié à d'autres enjeux ou à d'autres régions. Les rapports sont rassemblés à l'échelle nationale. On pourrait, par exemple, établir le bien-fondé de 60 dossiers liés au crime organisé. Par contre, seulement traiter 20 dossiers par année, même si l'on compte 600, 700 ou même 900 détectives, il faut sélectionner les dossiers, et, bien sûr, il faut déterminer quelles preuves on peut obtenir et établir les répercussions de ces personnes dans le marché noir. Quel est leur rôle par rapport aux autres villes? Quels problèmes sociaux peuvent-ils causer? Dans quelle mesure soutiennent-ils ou protègent-ils d'autres activités criminelles ou d'autres problèmes de criminalité de faible envergure dans une ville ou une région donnée? Cela représente donc un processus continu. On discute présentement de la manière dont ce processus pourrait être harmonisé afin que tous les services de police et les groupes de travail spéciaux puissent analyser la situation dans leur région des Pays-Bas ou dans leur champ de spécialisation de façon similaire, pour que les rapports annuels et que les rapports sur les renseignements criminels puissent être facilement intégrés à l'échelle nationale, de manière à faciliter le processus de sélection des gens, leurs groupes et leurs réseaux qui comptent vraiment dans les marchés noirs.

Question : Le point de vue dominant au Canada sur le crime organisé est qu'il se compose principalement de groupes asiatiques, italiens, de la mafia, de groupes de l'Europe de l'Est et des bandes de motards hors-la-loi. Que pensez-vous de ce point de vue?

Réponse : Tout d'abord, si vous avez différents types de groupes, la question n'est d'établir une distinction entre les criminels organisés et les criminels non organisés. Quand pouvons-nous dire que quelque chose est organisée ou non? Dans mes travaux sur les commissions d'enquête je conserve toujours une définition très limitée si l'on compose avec le crime organisé. Ainsi, la corruption ne représente pas la distinction la plus décisive, parce qu'elle est aussi présente dans la criminalité des entreprises et dans la criminalité en cols blancs. Ce n'est pas vraiment une distinction. La seconde distinction de base pour comparer la criminalité organisée à celle des entreprises est la volonté et la capacité des criminels de recouvrir à l'intimidation, à la violence

et à commettre des meurtres. Ceci constitue la première partie de ma réponse. La seconde partie traite des différences entre les groupes italiens, asiatiques et ainsi de suite. Dans une certaine mesure, cela est logique. On le voit également aux Pays-Bas. Certains de ces groupes se limitent à des regroupements ethniques ou géographiques. La conclusion que j'ai tirée dans mon dernier rapport au ministère de la Justice, il y a deux ans, après avoir étudié de nombreux cas, est que l'origine ethnique ou la nationalité en tant que telle ne représente pas un facteur décisif. Le crime organisé repose avant tout sur la confiance pour une opération illégale à grande échelle. Le seul mécanisme dont vous disposez pour maintenir un contrôle et pour réussir est la confiance. Si vous n'avez pas la confiance, vous avez encore de la violence. La confiance représente l'élément principal. Ce n'est donc pas l'origine ethnique ou la nationalité qui est importante, mais la confiance. Si vous avez 30 trafiquants Turques d'héroïne, ils proviennent généralement de la même région. Ils sont même les membres d'une famille. Mais ce n'est pas la famille en tant que telle qui est importante, mais la confiance. S'ils sont membres de la même famille, ils ont confiance les uns dans les autres; ça peut-être la promesse de succès dans un environnement risqué. Alors, à cet égard, on peut dire que la distinction relative à l'origine ethnique perd beaucoup son importance. Même dans le cas du crime organisé Chinois. Le seul rationnel est qu'ils peuvent se faire confiance, parce qu'ils proviennent de la même région, parlent la même langue et ont des liens sociaux.

Ma troisième remarque est qu'on voit ici, aux Pays-Bas et en Belgique ainsi que dans toute l'Europe de l'Ouest, de plus en plus de collaboration de groupes de crime organisé. Il y a un moment nous avons eu quelques cas très sérieux de passage illégal d'humains. L'affaire *Dover* a débuté aux Pays-Bas. Soixante Chinois ont été conduit au Royaume-Uni. Si l'on s'attarde aux détails de cette affaire, on constate que des Chinois y ont participé. L'homme le plus important à Rotterdam était toutefois d'origine turque. Il a organisé cela ici, à Rotterdam. Les conducteurs étaient hollandais. Si vous regardez la situation du point de vue d'une entreprise illégale, cela a beaucoup de sens, car il serait surprenant de voir des Chinois conduire des camions en provenance des Pays-Bas en Angleterre. Ce serait la meilleure façon de montrer au monde externe qu'il se passe quelque chose de pas ordinaire. C'est donc pourquoi les producteurs d'ecstasy embauchent des grands-parents et les enfants pour la transporter aux États-Unis.

Question : Les organisations criminelles établissent des partenariats de temps à autre entre elles pour s'assurer qu'elles peuvent acheminer des drogues provenant de l'Amérique du Sud vers

l'Amérique du Nord par exemple.

Réponse : Par le passé, la police voyait le crime organisé reflétait comme un reflet de l'organisation policière à savoir une organisation stable, hiérarchique et fonctionnelle. Cela n'a aucun sens. C'est une fausse image.

Question : En même temps, cela complique la tâche des chercheurs qui souhaitent comprendre les répercussions du crime organisé dans un pays.

Réponse : On a également discuté de cela. Vous savez, en Europe centrale, en Europe de l'Est et en Europe de l'Ouest. J'ai beaucoup écrit là-dessus. Des politiciens de l'Europe de l'Ouest disent que les problèmes relatifs au crime organisé proviennent de l'Europe de l'Est, mais dans tous les cas que j'ai observés, la plupart du temps vous trouvez une collaboration entre les criminels Hollandais et Belges, Allemands et Anglais qui collaborent avec les Russes, les Yougoslaves et les Slovaques? On comprend facilement que ces gens ne connaissent pas les langues. Ils ne sont pas familiers avec les systèmes légaux des pays, ne savent pas où ils peuvent obtenir des appuis. Ils ont donc besoin les uns des autres. Ce sont des mécanismes de collaboration. Ils ne sont pas des solistes pouvant entreprendre des activités criminelles organisées dans le monde, c'est impossible. Il s'agit d'une idée naïve.

Question : Ils assument d'une certaine manière le leadership dans leurs activités. Ils mettent sur pied une entreprise comme les entrepreneurs traditionnels. Ils ouvrent de nouveaux marchés. Ils collaborent lorsque cela est nécessaire et œuvrent dans différents domaines, n'est-ce pas?

Réponse : On le voit si l'on étudie l'histoire de la mafia à New York. Ils sont présents dans différents marchés et passent d'un marché à l'autre. On n'a découvert récemment qu'ils exploitaient les marchés boursiers. Ils s'introduisent dans de nouveaux marchés, où personne ne les attendait. Nous n'étions pas préparés à les maîtriser, alors ils les exploitaient. Mais d'un autre côté, ils dirigent toujours les syndicats du port de New York. Et ils continuent à commettre toutes sortes d'infraction mineures.

Question : La plupart du temps, lorsqu'on s'attarde aux répercussion du crime organisé, on tente d'observer son côté négatif. Le crime organisé compte aussi des aspects positifs lorsque l'argent illégal est transformé par les marchés légaux et les banques. On ne parle pas souvent de cela.

Réponse : Cela me rappelle un article dans un journal hollandais d'hier soir sur l'un des grands magnats russes, qui a fait surface après la chute du système soviétique. À cette époque, il y avait un ministre des Finances, écrit-on, qui disait n'est-ce pas un problème normal que les criminels contrôlent ces marchés et ces entreprises? Mes exemples, étaient les magnats criminels d'il y a cent ans. Ils opéraient commes ils le font présentement en Russie. A ce moment-ci, ils sont puissants et ont de l'argent. Mais ils ont aussi besoin de systèmes réguliers et sécuritaires. Ce sont eux qui appuieront le plus la primauté du droit pour protéger leurs intérêts. Dans 10, 15 ou même 20 ans, cela sera devenu un système régulier. C'est de toute façon la seule manière pour eux de sauver et de protéger leurs intérêts dans un environnement sécuritaire.

La plupart du temps, on s'attarde à l'aspect négatif du crime organisé comme la destruction de quartiers locaux, l'accès illégal au pouvoir et la corruption des autorités. En ce sens le crime organisé signifie une menace à l'intégrité de la société et de l'État. Alors nous devons composer avec cela. On ne peut pas dire qu'on ne fait rien. On comprend que la plupart du temps, l'aspect négatif l'emporte dans toutes les discussions. Mais je me demande souvent la question: s'ils gagnent autant d'argent sur le marché noir ou de manière illégale, ils doivent l'investir à quelque part au bout du compte. Alors, sur le plan économique non d'un point de vue juridique ou normatif, cela pourrait être une très bonne chose pour les collectivités et les pays dans lesquels l'argent est investi.

Si l'on observe la scène européenne comme je l'ai fait dans plusieurs cas que j'ai étudiés, j'ai vu des Marocains impliqués dans le trafic du haschich et qui vivent très modestement et parfois même dans la pauvreté ici en Hollande mais pas au Maroc. La même chose pour des vendeurs de drogue Turques qui investissent de l'argent en Turquie. Ils construisent des complexes hôteliers, et ce qu'il y a de plus cynique dans tout cela, c'est que les Hollandais passent leurs vacances sur les plages de Turquie. J'ai vu des photographies de trafiquants marocains, de trafiquants de haschich, qui viennent du Rif et qui sont tellement actifs dans le trafic du haschich qu'ils ont construit des résidences et des maisons somptueuses; mais ils vivent dans de modestes demeures

dans un vieux quartier de Rotterdam pour ne pas attirer l'attention de la police ou d'autre personnes. S'ils font ainsi cela sert de stimulus à l'économie du Maroc. J'ai travaillé sur des dossiers relatifs au trafic des femmes. Il est très difficile de parler du trafic des femmes dans les pays de l'Asie de l'Est, par exemple. Pourquoi? Il s'agit d'une source de revenu pour toutes les familles de ces femmes, qui travaillent non seulement comme prostituées, mais aussi comme femmes de ménage et Arabie Saoudite et ailleurs. Il n'est pas facile de les convaincre qu'ils devraient mettre les femmes en garde afin qu'elles n'aillent pas à l'Ouest, car cela représente un revenu énorme. Il y a également des aspects positifs, j'en suis convaincu. Mais d'un autre côté, il faut aussi établir une distinction entre les différentes formes de crime organisé. Le commerce d'armes peut peut-être soutenir le pays producteur, mais en général, les conséquences sont néfastes pour le reste du monde.

Si vous gérez un marché illégal, vous avez besoin de soutien logistique et de personnes. J'ai étudié les marchés noirs des années 80 ainsi que le jeu dans bon nombre de villes, plusieurs jeux et casinos illégaux. Bien sûr, beaucoup de gens y gagnent de l'argent. J'ai vu un homme qui payait plusieurs centaines de personnes. Le jeu était une source de revenu pour beaucoup, beaucoup de gens. Il avait donc besoin du soutien social pour ses opérations illégales pour faire fonctionner son entreprise. Il parrainait toutes sortes d'activités sociales. C'était un homme très gentil, il offrait des emplois à plusieurs centaines de personnes et il parrainait des clubs sportifs; pourquoi la police mène-t-elle des opérations contre lui? Les gens ne voyaient pas le côté négatif de cela? C'est évidemment pour cela que l'on doit établir le bien-fondé des affaires criminelles, car c'est la seule façon d'obtenir des renseignements criminels et de montrer au monde qu'il n'y a pas que le côté positif, car il y a toujours un côté négatif.

Question : Les organismes d'application de la loi pourraient voir un aspect positif dans la lutte contre le crime organisé. Ils reçoivent du financement et peuvent mettre sur pied de nouvelles équipes. Ils peuvent demeurer à l'affût des changements technologiques. N'est-ce pas un changement positif pour la police?

Réponse : Ils peuvent accorder un intérêt auxiliaire à cela. Vous savez toutes sortes d'histoires à l'effet de promouvoir le crime pour obtenir du pouvoir et de l'argent. D'un autre côté, on pourrait dire que le crime organisé représente une entreprise très risquée. C'est parfois pour cette

raison que la police se tient à l'écart quelques fois, car elle sait à quel point c'est risqué. C'est risqué au sens général, car si l'on dit on a un problème relatif au crime organisé, on a besoin d'équipement, de personnel, d'argent et de pouvoirs pour y faire face, au bout du compte, quelqu'un demandera des résultats. Cela peut donc créer un très grand problème de légitimité dans la police. Pas au début, mais à la fin. C'est ce qui fait en sorte que cela est risqué. Parfois, il est préférable de ne pas connaître le problème. Cela comporte un plus grand nombre d'avantages que d'avoir un problème parce que le public, car on s'attend à ce qu'il soit résolu. Et si la police n'y parvient pas, les gens demanderont pourquoi. Il vous est impossible de le résoudre même avec tous les pouvoirs et l'argent fournis. C'est la raison pour laquelle je crois que dans les années 80 et au début des années 90, plusieurs états membres de l'Union européenne n'étaient pas prêts à reconnaître qu'ils étaient aux prises avec un problème de crime organisé. Ils savaient que s'ils reconnaissaient avoir un tel problème, ils subiraient une grande pression sociale pour qu'ils le règlent. Mais s'il fallait intervenir, dans cinq à dix ans, ils seraient appelés à montrer les résultats. Et bon nombre d'agents de police intelligents qui peuvent penser à long terme n'aiment pas ces problèmes. C'est bien d'avoir du personnel et de l'équipement, mais il faut aussi être au courant de l'autre côté. C'est l'une des raisons pour laquelle, à mon avis, cela peut également représenter un problème négatif pour eux. Un problème qui peut miner leur légitimité au bout du compte.

En outre, il y a aussi des problèmes de corruption ou de mauvaise utilisation du pouvoir. L'un des cas les plus notoires aux Pays-Bas, au début des années 90, était lié à cela. Plus tard, bien des gens se sont dits : « Mon Dieu que nous étions naïfs quand nous avons réalisé que nous avions un tel problème et que nous aurions dû mettre sur pied un groupe de travail spécial. » Parce qu'au bout du compte le scandale a nui à la légitimité de la police légitime. Mon expérience au fil des années est que les chefs de police intelligents et les policiers sont au courant de tout cela. C'est pourquoi ils adaptent leur stratégie. Ils essaient de contrôler les risques énormes dans ces domaines.

Question : Aimeriez-vous faire un dernier commentaire?

Réponse : Le crime organisé n'est pas un élément distinct du tissu social. On ne devrait pas isoler les problèmes liés au crime organisé. Surtout, on ne devrait pas dire qu'il s'agit d'un

problème de nature pénale, parce qu'on se perd en bout de ligne, ensuite on isole le problème, on réduit à un problème de procédure. Cette approche est très imprudente. L'endiguement du crime organisé revient à une coopération étroite entre les autorités administratives et judiciaires. Elles doivent être avant tout mobilisées. Autrement, on ne pourra pas maîtriser le problème.